Ontario

Strengthening Education in Rural and Northern Ontario

Report of Rural Education Strategy

James Downey

2003

Rural Education Strategy
P.O. Box 50
77 Wellesley Street West
Toronto ON M7A 1N3
Telephone: (416) 325-2577
Facsimile: (416) 325-6370
E-mail: info@ruraleducationstrategy.on.ca

Stratégie d'éducation en milieu rural
C.P. 50
77, rue Wellesley Ouest
Toronto ON M7A 1N3
Téléphone : (416) 325-2577
Télécopieur : (416) 325-6370
Courriel : info@ruraleducationstrategy.on.ca

Ontario

June 30, 2003

The Honourable Elizabeth Witmer
Minister of Education
Government of Ontario

Dear Minister:

I am pleased to present my report as your advisor on Ontario's Rural Education Strategy. *Strengthening Education in Rural and Northern Ontario* is the result of many hours of consultation with educational and civic leaders, some research into policy initiatives that are being taken elsewhere, and much reading and reflection on the relevant issues. I hope you will find the report's analysis and recommendations of value to your ministry.

My work has been helped immeasurably by the skill and dedication of the people who are acknowledged in the Preface. The profound sense that I take away with me from this assignment is that education in Ontario has both the professional leadership and the communal support necessary to achieve its goals.

Thank you for the opportunity to serve our province in this way.

Yours sincerely,

James Downey

Contents

Preface and Acknowledgements 3

Background 5
Mandate of the advisor 6
Consultation process 6

Small Schools in Ontario 7
Role of schools in small communities 7
Population and enrolment changes 8

Funding Approaches in Other Jurisdictions 9

Current Funding of Small Schools in Ontario 11

The Consultations 12
Consolidation issues 13
Allocation 13

Conclusions and Recommendations 14
Grant for small and distant schools 14
Eligibility and allocation criteria 15
Full-time adult presence 15
Teaching and staffing resources 15
Operating and renewal costs of schools with low enrolment 16
Impact of distant schools on boards' funding for new pupil places 16
Transitional provisions 16
Consolidation of eligible schools 17
Lack of specialized teaching space 17
Transportation 17

Cette publication est également offerte en français sous le titre suivant : *Appuyer l'éducation dans les collectivités rurales et du Nord de l'Ontario – Rapport du conseiller sur la Stratégie d'éducation en milieu rural, 2003.*

This publication is available on the Ministry of Education website at http://www.edu.gov.on.ca.

Meeting the needs of Aboriginal students 17
Remote and Rural Allocation 18
Process and procedures for school consolidations 18

Recommendations 20

Appendices

Appendix A. Submissions (as of June 26, 2003) 21
Appendix B. Participants in Roundtable Discussions 23
Appendix C. Participants in Meetings With Provincial Stakeholder Associations and Other Groups 26
Appendix D. Schools Visits by the Advisor, Rural Education Strategy 28
Appendix E. Some Sources Consulted 29
Appendix F. Rural Education Strategy Discussion Paper 30
Appendix G. Student-Focused Funding for Small Schools 33

Preface and Acknowledgements

This document does not purport to address the full range of issues that a rural education strategy might encompass. My mandate was more circumscribed. The report does, however, touch on some of the most salient features of a rural education strategy and, using the $50 million allotted, seeks to provide the necessary supports to ensure that schools in remote and rural areas can effectively deliver the Ontario curriculum in a safe and enriching environment. Those features include:

- academic staffing;
- administrative staffing;
- learning resources (including ICT and connectivity);
- specialized teaching facilities;
- transportation;
- school operations;
- school renewal;
- new school construction.

All of these are addressed either in this report or, in the case of 'specialized teaching facilities' and 'transportation,' in separate reviews that are currently under way within the Ministry of Education.

As to issues of curriculum and governance, these were clearly beyond the scope of my mandate. The challenge I have addressed is not how to adapt the curriculum to a rural or small-school context, but how to enable boards to meet the special curriculum challenges that are presented by small remote schools. Similarly, I have attempted to recommend a funding approach that would provide boards, according to their needs, with resources to support those small schools that they have chosen to keep open. This approach, which could be described as a small and distant school allocation, would combine the old Small Schools Allocation with the new $50 million.

I believe it is essential that discretion in the allocation of resources continue to be vested in local school boards. Trustees are best placed to adjudicate among the competing needs of the schools and regions in their jurisdictions.

Concomitant with this is the need on the part of trustees to be open in their deliberations and accountable for the decisions they make. While I am not recommending that the proposed new allocation be enveloped (that is, targeted to school boards specifically for identified uses), the clear intent is to provide additional support for small remote schools. I would expect, therefore, that boards would feel obligated to demonstrate how they have used the money to improve educational opportunities for students in those schools. In any event, I believe there is more than enough public awareness and interest to make it worthwhile for boards to be open and judicious stewards of these new resources.

My first acknowledgement must be of the men and women who participated in the consultations that were the basis of the recommendations in this report: those who took part in the roundtables, or the one-on-one sessions, or the school visits, or who made written submissions. The quality of their collective discourse and commitment was very high, and reinforced my sense that Ontario's schools are well led and supported.

104-02315/

Given the time frame for this review, it was necessary to enlist the help of a number of talented and industrious people. It is with a keen sense of gratitude that I acknowledge them:

- Jim Kalbfleisch was, on this assignment, as on others we have shared, a source of insight and wise counsel.
- Bob Gutcher skillfully directed the project, and I benefited immensely from his deep knowledge of Ontario education.
- Scott Ferguson and Pierre Lacroix ably facilitated the roundtable discussions.
- Brian Lambie provided excellent assistance with communications.
- Paula Dunning brought her impressive editorial skills to bear on the report's preparation.
- At the Ministry of Education, Norbert Hartman, Peter Gooch, Marty Shukster, Drew Nameth, Stewart Sutley, Mark Ahonen, Andrew Bright, Mehul Mehta, and Jennifer Whatley were all tremendously helpful in providing information, always at short notice.

Seldom has an advisor had a better or more competent team to work with. I, not they, however, should be held liable for any errors or omissions in the report.

Finally, I should like to thank the Honourable Elizabeth Witmer, Deputy Premier and Minister of Education, for the invitation to undertake a stimulating and enjoyable assignment.

Background

This review of Ontario's Rural Education Strategy grows directly from the recommendations of the Education Equality Task Force, led by Dr. Mordechai Rozanski, which issued its report in December 2002. In that report, Dr. Rozanski pointed to particular challenges facing school boards that encompass rural and remote areas, including widely dispersed schools with higher-than-average operational and staff costs and, when enrolments are very low, of questionable educational viability.

These conditions, combined with funding formulae that are enrolment based, may lead boards to recommend the closure and consolidation of some small schools. Every proposed school closure, whatever the circumstances, precipitates community reaction from parents, school councils, trustees, boards, MPPs, and municipal representatives.

In his report, Dr. Rozanski acknowledged that the decision to close a small school, or to consolidate two or more small schools, generally represents responsible fiscal management on the part of school boards and, in some instances, "provides students with a greater concentration of learning resources and educational opportunities in one location." He did, however, point to considerations that may counter these advantages, especially increased school-bus travelling time and the cultural and social role of small schools in the community. He expressed particular concern for single-school communities whose small schools may not generate adequate funding under the existing funding criteria. When a school board weighs all relevant factors in an open decision-making process and decides that it is in the interest of the students and the community to keep a small school open, Dr. Rozanski recommended that the board receive core-support staff and funding to ensure "a high-quality and safe learning environment" in those schools. Specifically, he recommended that:

> the Ministry of Education allocate core-support funding through the Geographic Circumstances Grant to school boards that have decided to keep open a small school in a single-school community and that, under the updated Foundation and Special Purposes Grants (that is, updated as described in recommendation 1), do not have an average school size that is sufficient to generate funding for core-support staff for that small school, and further, that the core-support funding cover the following:
>
> - a full-time principal and secretary for each elementary and secondary school
> - a full-time support staff person for each elementary and secondary school to ensure a safe, clean, and well-maintained school, and
> - a full-time individual in a secondary school to provide advice on careers and postsecondary education to secondary school students and advice to Grade 8 students on secondary school placements

Dr. Rozanski estimated the annual cost of core-support funding for small schools in single-school communities at $50 million.

In March 2003, the government announced it would invest $19 million in new permanent funding to help small, rural and northern schools and $50 million in new, ongoing funding for a Rural Education Strategy. In May, it announced the establishment of a Rural Education Strategy review and consultation to help determine how best to allocate the $50 million.

Mandate of the advisor

The primary role of the advisor was to provide the Government of Ontario with recommendations on a strategic framework for education in remote, rural and northern communities. The mandate required me to:

- consult with education stakeholders and other community stakeholders in rural and northern areas on the role and future of the local community school;
- research approaches used in other jurisdictions to support small schools in single-school communities;
- review Ministry of Education guidelines and school board practices on school closures to ensure that local decisions taken in this regard are open and accountable, as required under the *Education Act*;
- identify boards that need additional support to operate small schools in single-school communities; and
- develop recommendations for a formula-based allocation method for distributing the $50 million to boards for the 2003–04 school year.

The resultant report and recommendations were expected to:

- promote the principles of fairness, responsiveness to students' need, and accountability on which student-focused funding is based;
- improve the stability of the education system in Ontario; and
- respect the constitutional and statutory framework for education in Ontario, which includes public, Catholic and English- and French-language school boards.

It was noted from the outset that French-language school boards share many of the characteristics of rural and northern English-language school boards. Most have widely dispersed student populations and many small schools.

Consultation process

As noted above, the Rural Education Strategy arose out of Recommendation 15 of the *Report of the Education Equality Task Force, 2002*. It was helpful to me at the beginning of my review to have access, with permission of the authors, to Education Equality Task Force submissions relating to small rural and northern schools.

Likewise, my consultation process was designed to build on the approach of the Education Equality Task Force. Roundtable discussions involving a total of 83 invited participants (Appendix B) were held in Thunder Bay, Brockville, Pembroke, North Bay, Toronto, Alliston, and Woodstock. The participants, who had been nominated by major stakeholder groups in the educational sector and by organizations that are active in rural and northern Ontario, represented parents, trustees, administrators, principals, municipalities, developers, and community leaders. The Toronto roundtable discussion provided an opportunity to get the perspective of the French-language community and its educational leaders. The roundtable discussions focused on the questions set out in the Rural Education Strategy discussion paper (Appendix F).

Six school visits (Appendix D) served to ground my assignment in the realities of operating small schools in rural and remote communities. Each visit included a fruitful dialogue with parents, teachers, support staff, principals, trustees, and board administrators. At least one school was visited from each of the four types of district school boards – English-language public, English-language Catholic, French-language public, and French-language Catholic.

A website, www.ruraleducationstrategy.on.ca, was established to raise awareness of the Rural Education Strategy. The website provided information on the advisor and his mandate, served as a repository for the discussion paper and consultation questions, invited public comment through its feedback form, and supported communications with contact information. As of June 26, 2003, a total of 106 written submissions had been received, most via the website (Appendix A).

Small Schools in Ontario

Of Ontario's more than 4,700 schools, approximately 770 are located in rural areas. Across the province, 10% of rural schools are operating at less than half their capacity. The situation of the remote, rural, single-school community is most acute in northern Ontario, where many schools are operating at less than 25% capacity and the average distance from these schools to the next nearest school of the board is approximately 50 km.

Not all single-school communities are rural. They may exist as minority groups within a larger urban population, as is the case with some communities served by the province's French-language and Catholic schools. While their geographic situation is different, those schools are frequently distant from one another and the challenge of balancing the need for service with the need for economic viability is similar to that of isolated schools or schools in single-school communities.

Not all rural communities are remote. As a result of uneven patterns of urban and suburban development, distinct rural communities with single schools continue to exist on the perimeter of more populous areas, particularly in southwestern Ontario. While these communities may not seem remote from a northern Ontario perspective, they nonetheless maintain a distinctive rural character, their schools may be a considerable distance from one another, and they face many of the same financial, social, and educational challenges as single-school communities in more remote locations.

Role of schools in small communities

While too little formal research has focused on the impact of schools – or school closures – on communities, it is generally acknowledged that, particularly in small towns and rural areas, the local school plays an important role in shaping community identity. In single-school communities, the school is frequently the only public institution. It serves as a centre of entertainment, local activity, and political involvement, and its educational accomplishments are a source of local pride.

The communal value of the school is evident also in single-school communities defined by language. In the Ontario context, French-language schools operating in predominantly English-speaking areas, whether urban or rural, help to establish a sense of identity and pride in the communities they serve, and provide a centre for community activities.

It is frequently argued, as well, that the existence of a school has a positive impact on the economic life of the community. A study of schools in rural villages of the state of New York, by Thomas A. Lyson of Cornell University, lends support to this argument. According to Lyson (2002), small villages with schools, compared to those without schools, had higher real estate values, better-developed municipal infrastructures, higher employment rates, a more economically independent middle class, and a lower rate of welfare dependence. A 1998 review of pertinent literature (Salant and Waller) found similar results, noting the importance of the school as an employer and an economic stimulus.

In 1996, a study undertaken by Sell et al. compared a number of communal-life measures in communities experiencing school closure to those receiving additional students as a result of consolidation. The authors found increased participation in community activities, higher quality-of-life scores, and higher levels of parent-teacher contact in the "host" communities than in the "vacated" communities.

While none of these advantages can be measured precisely, school boards and others responsible for making decisions affecting the future of such small schools should take careful account of the role schools play in the well-being of communities.

Population and enrolment changes

Ontario's population is growing at a rate of 1.4%. Although this is a somewhat higher rate of growth than the national average of 1.0%, it is lower than it used to be. An Ontario Ministry of Finance 30-year population projection for Ontario (2000) projects a significant decline in the growth rate of the province's school-age population (4 to 19 years old). Although population growth rates will vary from region to region and within regions, only the GTA is expected to experience school-age population growth throughout the next decade.

With a generally aging population, school enrolment may decline even when overall population is increasing. Enrolment loss is nearly always more pronounced in rural communities, where economies are in decline and young families are often choosing to relocate to urban areas. The trend is particularly dramatic in the north, where a resource-based economy and many single-industry towns are highly susceptible to economic swings. It is also evident in some areas of southern Ontario as a result of consolidation of rural land and the resultant loss of population.

In such areas of declining population, boards are frequently operating schools that are under capacity. Where geography allows, boards consolidate operations in nearby facilities, but, where no consolidation is possible because of distance to other schools with excess capacity, schools become underutilized.

Schools that operate far below capacity create a series of challenges for boards. Boards must take into account the cost of maintaining sound education services, the impact of size on program delivery and availability, implications for students and families of additional busing, as well as the social and economic issues discussed above.

Frequently, when a board chooses to keep a small school open, it does so at a cost to the other schools in its jurisdiction. While the existing funding formula includes compensating factors for small schools, it does not completely address the higher costs associated with diseconomies of scale: higher per-pupil instructional costs, higher administrative costs, fixed costs for building maintenance and services, higher transportation costs. If they are to meet Ontario's requirements for both curriculum delivery and school safety, boards operating small schools must draw upon money generated in the formula by the larger schools in their jurisdiction.

Funding Approaches in Other Jurisdictions

Ontario is not alone in facing the challenge of preserving effective education services, both in remote areas with small schools in single-school communities and in regions with declining populations. Indeed, a special working meeting of Provincial and Territorial Ministers of Education took place in Québec City in February 2003, on the theme "Preserving Quality Education Services in Regions with Low Population Density." Participants identified "the need to have sufficient funding available and to adopt funding formulas that take into account, in a more equitable manner, the costs associated with providing services to communities with a low number of students or a widely dispersed student population." While most provinces are wrestling with this issue at a conceptual level, few have yet implemented funding mechanisms to address the needs of small schools in single-school communities.

British Columbia's newly implemented funding system takes geographic isolation and climate factors into account. Nevertheless, the Rural Education Strategy Task Force recommended, in a recent report, *Enhancing Rural Learning* (2003), that the province review the funding of rural schools. In its consultations, the Task Force found a widespread perception that funding factors do not adequately compensate for greater costs associated with operating rural schools compared to their urban counterparts. Transportation, heating, capital costs, shipping expenses, teacher recruitment, isolation compensation, and district travel were frequently mentioned. The Task Force also recommended studying new models (such as sponsorships and partnerships) for rural schools as alternatives to closures. In response to the report, the government announced a rural achievement action plan. Among its key initiatives are: enhancing Internet service in rural communities, providing seed money to pilot electronic learning, and investigating new models for rural community schools as an alternative to school closures.

In 2002, Québec's Minister of Education and Employment and Minister for Regions established a working group on maintaining village schools. This group worked within the context of the policy on rural affairs and a commitment from the Ministry of Education to "keep village schools open when this is the wish of parents and the community, is in the best interest of the students, and high quality services can be provided to all students." In March 2003, in response to the Working Group's report, the government of Québec announced $11 million in funding over two years. The fund is intended to improve educational services and socialization activities in select small schools (100 or fewer students) in small communities (fewer than 5,000 inhabitants), as well as to address the condition of school facilities. This effort supplements other funding initiatives already in place or planned for boards with small schools.

It is worth noting the approach of Newfoundland and Labrador, which has adopted a differentiated teacher allocation model that favours rural and remote schools. This model is based on the premise that all schools, regardless of size and location, must be able to meet the province's "essential graduation learnings" for all students. Resource levels are set using school-based, grade-level specific ratios that vary according to school size. The result is a more generous allocation of teachers to primary/elementary schools and to smaller, rural schools. At the same time, Newfoundland and Labrador provides bursaries to allow students to travel to larger centres for their education

Alberta, currently reviewing its funding model, recognizes that, because of diseconomies of scale, rural jurisdictions face differential costs. Acknowledging that such costs need to be recognized in provincial funding, the government is examining basic education funding distribution models. One proposal for a "small school by necessity" grant could recognize "the operational and instructional costs of schools that do not benefit from economies of scale and where student transportation to larger schools is not feasible due to extended ride times." Other proposals being considered include one-time funding to recognize the costs associated with declining enrolments, an allowance that could offset the higher cost of operations in northern Alberta, and a cost-of-living adjustment that could help to compensate for local costs of education-related goods and services.

While most other provinces and territories have expressed concern about the economic viability of small, rural and remote schools, so far their policy initiatives have been limited.

Current Funding of Small Schools in Ontario

The funding model for elementary and secondary education in Ontario is known as student-focused funding. The province funds the 72 school boards through a system of grants: the Foundation Grant, 10 Special Purpose Grants, and the Pupil Accommodation Grant. Student-focused funding, it should be noted, allocates and directs resources to school boards rather than to individual schools. This provides each board with a pool of funds to allocate in the best interests of all its students, subject to the requirements of the *Education Act* and regulations.

About half the funding is allocated to boards on a per-student basis through the Foundation Grant. The Special Purpose Grants provide funding for areas such as transportation, special education, and language instruction. The Pupil Accommodation Grant provides funding for school operations and custodial services, school renewal and renovations, and construction of new pupil places.

The Geographic Circumstances Grant is a Special Purposes Grant with two components: the Small Schools Allocation and the Remote and Rural Allocation. The Small Schools Allocation is intended to offset the higher per-student cost of providing an adequate range of programs in small schools. It includes a Principals Component that provides enhanced funding for principals to boards that have a high proportion of small schools. The Remote and Rural Allocation is intended to adjust for the higher costs of goods and services for boards distant from major urban centres.

Some further special needs of small, rural, and northern schools are recognized in the Pupil Accommodation Grant and the Declining Enrolment Adjustment. The Pupil Accommodation Grant provides top-up funding (to a maximum of 20%) for operations and renewal costs in schools below full capacity. The Declining Enrolment Adjustment provides some temporary relief from reduced revenues as a result of declining enrolment.

While these various grants do provide some assistance to boards operating small schools in remote areas, they do not fully recognize the costs involved.

Appendix G contains further information about student-focused funding for small schools in Ontario.

The Consultations

During the consultations participants spoke passionately about their schools, detailing the advantages and disadvantages of smallness, describing the greater parental and communal involvement that is possible, and stressing the centrality of remote schools to their communities. Although there was little disagreement about the value of viable small and rural schools, many school board officials expressed frustration that schools are expected to respond to complex community needs when their mandate and funding are restricted to education. In this regard, some participants drew attention to Recommendation 13 of the *Report of the Education Equality Task Force, 2002*, which calls for the establishment of an advisory council on integrated services for children and families.

Not surprisingly, much of the discussion focused on cost. Participants identified several broad areas in which small and remote schools suffer from a combination of diseconomies of scale and what was regarded as inadequate government funding.

In the area of staffing, for example, emphasis was placed on the need for a minimum level, at both the elementary and secondary level, in order to meet the province's learning outcomes for students. Most often mentioned were the following needs: (a) to eliminate triple-grade classes in elementary schools; (b) to attract and retain specialist teachers and other special service providers; and (c) to offer adequate course selection and levels in secondary schools. Participants pointed out that currently, in order to staff small schools at even a basic level, school boards are drawing upon resources generated under the funding formula by larger schools.

There seemed to be agreement that, in order to achieve Ontario's learning outcomes, the minimum staff levels for 100 students should be six teachers (including second language and special education teachers) for an elementary school and ten teachers for a secondary school.

Most small schools generate only partial funding for principals and secretaries. Unless boards allocate extra funding, these schools may be left without an adult on duty to screen visitors, follow up with parents, or respond to emergencies. This concern was expressed more frequently than any other. Of the alternatives most often used to address the problem – "twinned principals" and "teaching principals" – most preferred the latter, but felt even this was insufficient without the presence of a full-time secretary or another non-teaching adult.

With respect to both teaching and administrative staff, participants pointed to the fact that boards in very large geographic areas incur considerable costs and lost time as a result of travel for specialized teachers, superintendents, and twinned principals. In remote areas, special services, such as psychologists and speech pathologists, are simply unavailable locally, and boards must either transport service providers in or students out to obtain these services.

Because their low enrolment generates inadequate revenues, small schools may also suffer from funding shortfalls in non-staffing areas of their operations. For example, they may not have the critical mass to purchase and maintain required learning materials, such as reading sets for all elementary grades, or materials for all secondary destination paths. Often, too, they tend to lack such specialized teaching space as gymnasiums, science laboratories, and music rooms. It was acknowledged that electronic communication can be used to help mitigate

the effect of distance, but that access is generally more expensive in remote areas, and, in the case of broadband service, often unavailable.

Regardless of enrolment, boards must cover the operating costs of school buildings. Schools for which the enrolment is less than the permanent capacity can benefit up to 20% from the top-up provisions for operating costs and for facilities-renewal costs. Participants in the consultation observed, however, that the 20% top-up is often insufficient. They also pointed to unique costs associated with the operation of rural schools, such as septic systems, wells or other sources of potable water, and snow plowing. Concerns were also expressed that grants for new-pupil places to accommodate enrolment growth in one part of a board's territory might be negatively affected by excess capacity in distant areas of the same board.

Maintenance costs tend to be higher in rural schools as well because their facilities are generally older, originally built to lower standards, and less accessible. French-language participants pointed out that many of their schools are also subject to high maintenance costs because they have inherited older schools from coterminous boards.

Transportation was clearly identified as a major issue for boards with rural and remote schools. It is a financial concern because many boards must draw funds away from other budget areas in order to meet their transportation needs. It is also an educational and social issue, since long bus routes take time away from extracurricular activities, homework, and part-time jobs, and impose a particular hardship on some special-needs students.

Some concern was expressed about inequities arising from grant-eligibility issues. These concerns related particularly to the need of some Aboriginal students for second-language support (ESL equivalent).

Consolidation issues

At present, the province dictates basic guidelines with respect to the consolidation process but leaves both the final decision and the detailed procedures to the local school board. Most participants in the roundtable discussions felt this approach strikes an appropriate balance. Some community representatives, however, expressed a desire to have the right to make presentations directly to the board before the final decision is made.

School boards' experiences consistently reveal that three primary principles contribute to a successful community consultation process about a potential school consolidation: clear communication of the potential benefits and costs; adequate timelines for community input; and a consolidation plan that clearly benefits students. Some participants pointed out that unhappiness about school consolidations would be reduced considerably if funding could be made available to enhance facilities in destination schools.

In summary, the consensus was that the decision whether or not to close a school should rest on that school's ability to deliver high-quality educational programs to its students, on the practicality of consolidation with other schools (including student travel-time considerations), and on costs. While community interests and uses of the school are relevant, it is educational matters that are of primary importance.

Allocation

Participants argued strongly that additional funding should contribute to stability, as indicated in the mandate, and specifically that the new funding should not replace any existing funding.

They were less agreed on the question of enveloping. Some strongly supported targeting the funds to school boards specifically for identified uses; others argued that it could create inequities by: (a) placing smaller schools on a more generous funding base than other schools that, until now, have been subsidizing them, and (b) preventing boards from acting with the flexibility they need to do justice to all their schools, staff, and students.

Conclusions and Recommendations

As described above, many positive attributes of small schools in rural areas were stressed in the consultations: low pupil-teacher ratios, a strong sense of community, a safer environment for students, and fewer disciplinary problems than one might find in larger urban schools.

Disadvantages and challenges were also emphasized: multiple-grade teaching, the difficulty of delivering the curriculum, lack of specialist teachers and facilities, principal "twinning" arrangements, and the hazards of geography and climate, especially in the north.

The high per-student costs of small schools, not fully covered by the funding formula, pose a continual challenge to boards anxious to be fair to all students within their jurisdiction. In general there has been a transfer of resources to smaller schools for teaching and administrative staff, which in turn puts pressures on the funding available for the board's larger schools. Thus boards have no choice in some circumstances but to weigh the pros and cons of consolidation, and to be continually looking for ways of sharing resources among schools.

My mandate focused on small schools that are rural and remote. Some schools are so distant that closing them is not possible without creating unacceptably long bus trips for students. Such schools have additional costs because of their remoteness, and opportunities for sharing resources with other schools are practically non-existent. This is true of many small schools in the north and other rural areas of Ontario. It is especially true of French-language schools.

The effect of my recommendations, if they are accepted, will be to allocate more resources to boards in recognition of the small remote schools they operate. To the extent that boards are already subsidizing these schools, funds may be released for other urgent needs. This funding, like the current Small Schools Allocation, will continue to be directed to boards because trustees are in the best position to assess the most effective use of funds at the local level. While the new funds will assist some small schools to remain open and to have a greater level of support when they do, they will not prevent consideration of school consolidations and resource sharing where these options are available.

Grant for small and distant schools

I recommend that the $50 million available for the Rural Education Strategy be allocated to boards as a new grant for small and distant schools and as increased top-up funding for school operations and renewal. Further, I propose that the estimated $68 million currently distributed through the Small Schools Allocation be included under this new grant. Funding allocations will be calculated on the basis of characteristics of each board's remote schools, and school boards will then have the flexibility to determine the most effective use of the additional resources.

It should be noted that I expect the Principals Component of the Small Schools Allocation will continue to distribute an estimated $11 million in its current form.

Recommendation 1:

that the estimated $68 million Small Schools Allocation be transferred to a new grant for small and distant schools, and that the $50 million for the Rural Education Strategy be distributed through this new grant and as additional top-up for school operations and renewal.

Eligibility and allocation criteria

Many eligibility criteria and accountability requirements have been proposed for the $50 million in new funding, including a centralized application process with awards made directly to individual schools. I believe, however, that it is important to allocate these funds to boards on the basis of a simple objective measure. The most appropriate measure would appear to be the distance from a school to the board's nearest school in the same panel. I recommend that funds be generated on the basis of this distance measure, and furthermore that funding be generated in a graduated manner so that boards receive larger amounts for their more isolated schools. Distance functions as a proxy for the degree of difficulty and lack of flexibility that school boards have when making decisions about resource sharing and consolidation of isolated schools.

Recommendation 2:

that for elementary schools, funding from the new grant for small and distant schools be generated for the school board when the distance to the nearest elementary school in the same board exceeds 8 km, and the amount of funding increase as distance increases. The maximum funding would be generated when the distance is 32 km or more. For secondary schools, funding would be generated for the school board when the distance to the nearest secondary school in the same board exceeds 32 km, and funding would gradually increase to a maximum when the distance is 80 km or more.

Full-time adult presence

I am persuaded that every school should have a full-time non-teaching adult on site for reasons of management, safety, and supervision. Although many feel it would be ideal to have a full-time principal in every school, there is often not enough administrative work to justify it. It is also true that principals are frequently fine teachers, and their talent should not be lost where the administrative load permits.

For elementary schools, the new funding should support half a principal and a full-time secretary as a minimum staffing level. Funding should be scaled for enrolment, so that adequate support for a full-time principal and a full-time secretary would be provided at an enrolment level of 150 or more students.

For secondary schools, at an enrolment of 150 students, funding should support a full-time principal, a half-time vice-principal or other staff for leadership (such as a guidance teacher or librarian), and two full-time school secretaries.

Recommendation 3:

that additional funding to support the presence of adults for safety and leadership in each eligible school be allocated from the new grant for small and distant schools as in Recommendation 2.

I estimate that $15 million of the available $118 million would be distributed to school boards by Recommendation 3.

Teaching and staffing resources

There is a need for additional teachers in many small schools in order to avoid triple grading, to cover such essentials as core French and special education, and to provide a diverse range of courses and levels in secondary schools. Small remote schools also need flexible resources to support the higher per-pupil costs of learning materials, high-speed Internet connections, travel for field trips, cultural events, co-op job transportation, and many other things.

Recommendation 4:

that additional funding for teacher staffing in eligible schools be allocated from the new grant for small and distant schools as in Recommendation 2.

Recommendation 5:

that additional funding for learning materials in eligible schools be allocated from the new grant for small and distant schools. This allocation should include a base amount per school plus a per-pupil amount and should be generated for all schools meeting the minimum distance requirements of 8 km for elementary schools and 32 km for secondary schools.

I estimate that $82 million would be distributed to school boards by Recommendations 4 and 5.

French-language boards experience even greater costs than their English-language counterparts to acquire appropriate learning materials. This reality should be taken into account in the allocation of funds for additional learning materials.

Operating and renewal costs of schools with low enrolment

When schools are kept open they must be heated, lighted, and cleaned in their entirety regardless of how few students they house. Similarly, capital repairs may be needed regardless of enrolment. Currently, some top-up funding is provided, but it is subject to a 20% cap, so that a school at 50% capacity would generate just 70% of the normal funding for operating and renewal.

Recommendation 6:

that the 20% cap be removed for eligible schools, and that additional top-up funding for operating and renewal costs be provided through the Pupil Accommodation Grant on a graduated basis as in Recommendation 2.

Impact of distant schools on boards' funding for new pupil places

A board is entitled to grants for new pupil places only when the total number of pupils exceeds the permanent capacity of the board. Excess capacity in distant schools that cannot be closed may prevent some boards from increasing pupil places in areas of the board where there is growth. There is strong support for removing the excess capacity of remote schools from the new-pupil place calculations. Where a distant school's enrolment is lower than its capacity, both the school's enrolment and its rated capacity should be removed from the calculation of the allocation for new pupil places.

Recommendation 7:

that an approach to entitlement for new pupil places be developed to ensure that distant schools do not have an adverse impact on a board's funding entitlement for new pupil places.

I estimate that $21 million would be distributed to school boards by Recommendations 6 and 7.

Transitional provisions

When changes are made to an allocation process that applies to a large number of very different school boards, the possibility exists that a small number of boards may receive less revenue under the new approach than under the old. I recommend that transitional funding be provided where necessary to ensure that no school board receives less funding in 2003–04 than it would have received prior to the changes. The ministry should consider whether to continue this provision in 2004–05.

Recommendation 8:

that transitional funding be provided to boards in 2003–04 if the sum of the Small Schools Allocation and top-up for school operations and renewal in 2002–03 is more than the sum of the new grant and the new approach to top-up for school operations and renewal in 2003–04.

Consolidation of eligible schools

I recommend that, if an eligible school is closed, the board retain the new top-up funding for school operations and renewal and the in-school administration component from the new grant for small and distant schools. This money, to be received by the board for 25 years, would be added to the board's funding for school renewal and would be subject to the terms and conditions for the Pupil Accommodation Reserve as specified in Ontario Regulation 446/98.

This approach makes the decision to consolidate eligible schools revenue neutral, and provides an income stream the board can use to pay for capital improvements at consolidated schools. This recommendation should apply to all schools that provided a regular day school program in 2002-03 and that meet the eligibility criteria outlined above, even if the school was closed at the end of the 2002-03 academic year.

Recommendation 9:

that, if an eligible school is closed, the board retain as part of its capital fund the new top-up funding for school operations and renewal and the in-school administration component from the new grant for small and distant schools.

Lack of specialized teaching space

Students in some small schools may be disadvantaged because their schools lack specialized teaching space. The Ministry of Education is currently engaged in a comprehensive assessment of the condition of all school buildings in the province, using building professionals and standard instruments to assess the costs of capital maintenance. This building-condition assessment also includes a review of the extent to which school buildings have instructional spaces such as gymnasiums (or general-purpose rooms), science laboratories, and libraries/ resource centres.

Based on the results of this building-condition assessment, I would encourage the Ministry of Education to use a portion of the funding identified in Recommendation 20 of *The Report of the Education Equality Task Force, 2002* to ensure that all distant schools in the province meet at least a minimum standard for specialized instructional spaces, including gymnasiums (or general-purpose rooms), science laboratories (in secondary schools), and libraries/resource centers, as appropriate in each panel.

Transportation

There has been little change to the structure of the Transportation Grant since 1998. Inequities that existed prior to amalgamation of school boards have persisted. In some instances, boards have noted that the Transportation Grant has been a barrier to consolidating schools, where consolidation might have had a beneficial impact on educational programs. Consolidation often requires increased expenditures on student transportation, but in the past the Transportation Grant was not adjusted when schools were consolidated. Thus the higher transportation costs either acted as a barrier to appropriate consolidations or reduced boards' flexibility to improve programs in consolidated schools.

Perhaps more significantly, busing times for both elementary and secondary pupils have been too long, with the attendant loss of after-school work and play opportunities, and the attendant hardship for some special-needs students. There has been an acute need for the Ministry of Education to implement a new approach to the funding of student transportation, one that reflects more realistically the costs of transporting students to and from distant schools.

It is my understanding that these issues are addressed in the just-approved Transportation Grant policy. I should therefore like to commend the Ministry of Education on this development.

Meeting the needs of Aboriginal students

We heard that many of the small schools in northern Ontario have a significant number of Aboriginal students, either as a result of tuition agreements or families living off reserves. For linguistic and

cultural reasons, many Aboriginal students have difficulty with the standard curriculum. In many cases they require support similar to that received by English-as-a-second-language students. It is my understanding that school boards do not currently receive funding for this purpose. I endorse Recommendation 11 of *The Report of the Education Equality Task Force, 2002*, in which Dr. Rozanski encourages the Ministry of Education to "implement a new grant targeted at the educational needs of Aboriginal students who are not living on reserves."

Remote and Rural Allocation

Throughout the consultations I heard that this allocation is not well designed or well understood. As a result, there is a widely held perception that inequities exist. My mandate required me to focus on the additional resources required for eligible schools. The Remote and Rural Allocation, however, is designed to deliver funds to school boards to compensate for the additional cost of goods and services for all schools and their administration. It is not possible to identify funds generated by small schools. Although redesigning this allocation lies outside my mandate, it seems apparent that a review and revision of the Remote and Rural Allocation is in order, and I would encourage the Ministry of Education to undertake it.

Process and procedures for school consolidations

Among the many issues boards have to address, few are as difficult and potentially divisive as the recommendation to close a school. It is important to all concerned that, in making such decisions, boards follow procedures that will keep the focus on substantive reasons, pro and con, and avoid having the debate undermined by disagreement over process.

Consistent with its autonomy and legal authority, each board is required to develop and adopt its own procedures. The Ministry of Education has issued a guideline providing a template for boards to establish their own policies. The relevant sections of this guideline are reproduced below.

> Each board is to have in place a school closure policy. The policy is to contain the following elements:
>
> 1. Procedures which will be applied to identify when and how a school will be considered for consolidation;
> 2. Procedures which will be used to enable citizens who may be concerned over the general social and economic effects on the community to make their views known to the board before any decision to consolidate a school;
> 3. The establishment of a minimum time period between the identification of a school as a candidate for consolidation and the final decision of the board;
> 4. Requirement for the presentation to the board in public session, of the following reports:
>   a. The effects of consolidation on community activities of a social, educational, cultural, or recreational nature which take place on the school premises;
>   b. The effects of consolidation of a specific school on the following:
>   - The attendance area defined for that school;
>   - Attendance at other schools;
>   - The need and extent of busing;
>   c. A report and analysis of the implications for the program for students both in the school under consideration for consolidation and in the school(s) where programs may be affected by the school being consolidated;
>   d. A report on the financial effects of consolidating or not consolidating the school, including any capital implications;
>   e. A report indicating the possible alternative use or disposition of the school, if it is consolidated.

The reports required by this guideline provide the board with a comprehensive body of information about the impact of consolidation on both the subject school and the surrounding community.

School boards have been reviewing their policies in light of their experiences and in the context of consolidated boards. In general, participants have expressed a high degree of satisfaction with the written policies. Where difficulties were cited, they were related to the board's implementation of its policy rather than to the policy itself. In the current social climate, it is essential that policies and procedures governing consolidation meet the requirements for openness and consultation set out in the guideline quoted above, and that clear and reasonable timelines for input and decision making be set. It is particularly important that appropriate opportunity be provided to interested groups to voice concerns directly to the board of trustees prior to its final decision.

Recommendation 10:

that school boards be required to ensure that their school closure policies contain clear and appropriate timelines, and that opportunity be provided for community stakeholders to address their concerns directly to the board in a timely manner.

Recommendations

Recommendation 1: that the estimated $68 million Small Schools Allocation be transferred to a new grant for small and distant schools, and that the $50 million for the Rural Education Strategy be distributed through this new grant and as additional top-up for school operations and renewal.

Recommendation 2: that for elementary schools, funding from the new grant for small and distant schools be generated for the school board when the distance to the nearest elementary school in the same board exceeds 8 km, and the amount of funding increase as distance increases. The maximum funding would be generated when the distance is 32 km or more. For secondary schools, funding would be generated for the school board when the distance to the nearest secondary school in the same board exceeds 32 km, and funding would gradually increase to a maximum when the distance is 80 km or more.

Recommendation 3: that additional funding to support the presence of adults for safety and leadership in each eligible school be allocated from the new grant for small and distant schools as in Recommendation 2.

Recommendation 4: that additional funding for teacher staffing in eligible schools be allocated from the new grant for small and distant schools as in Recommendation 2.

Recommendation 5: that additional funding for learning materials in eligible schools be allocated from the new grant for small and distant schools. This allocation should include a base amount per school plus a per-pupil amount and should be generated for all schools meeting the minimum distance requirements of 8 km for elementary schools and 32 km for secondary schools.

Recommendation 6: that the 20% cap be removed for eligible schools, and that additional top-up funding for operating and renewal costs be provided through the Pupil Accommodation Grant on a graduated basis as in Recommendation 2.

Recommendation 7: that an approach to entitlement for new pupil places be developed to ensure that distant schools do not have an adverse impact on a board's funding entitlement for new pupil places.

Recommendation 8: that transitional funding be provided to boards in 2003–04 if the sum of the Small Schools Allocation and top-up for school operations and renewal in 2002–03 is more than the sum of the new grant and the new approach to top-up for school operations and renewal in 2003–04.

Recommendation 9: that, if an eligible school is closed, the board retain as part of its capital fund the new top-up funding for school operations and renewal and the in-school administration component from the new grant for small and distant schools.

Recommendation 10: that school boards be required to ensure that their school closure policies contain clear and appropriate timelines, and that the opportunity be provided for community stakeholders to address their concerns directly to the board in a timely manner.

Appendix A. Submissions
(as of June 26, 2003)

Individuals:
Mr. and Mrs J. G. Andrade

Julie Andrews-Jotham

Lynn Ayres

Toby Barrett, MPP

Lyn Barsevskis

Alan Bottomley

Brent Bunker

Kerry Callan-Jones

Bill Carr

Carol and Robert Chesney

Roger and Marianne Couckuyt

Bruce Curry

Peter Evans

John Francis

Suzanne Greenslade

Ernie Hardeman, MPP

Phil Hedges

Deborah Jeffrey

Elizabeth Kerr

Lucille Kyle

Rupert Larocque

Diane Longtin

Tom Macartney

Joanne Mitchell

Michael Parrington

Brenda Partridge

Jennifer Perkin

Lynn Scott

Tom Shumaker

Robin Spence and Kathy Oja

Margaret Stewart

Graham Warwick

Organizations:
Airy and Sabine School Authorities, Muchison and Lyell School Authorities, and The Protestant Separate School Board of the Town of Penetanguishene

Algonquin and Lakeshore Catholic District School Board

Arthur and District Chamber of Commerce

Arthur District High School, School Council

Association franco-ontarienne des conseils scolaires catholiques/Association des conseillères et des conseillers des écoles publiques de l'Ontario

Avon Maitland District School Board

Beckwith School, Community Council

Bluewater District School Board

Brant Haldimand Norfolk Catholic District School Board

Catholic District School Board of Eastern Ontario

Catholic Principals' Council of Ontario

Citizens for Public Education

Conseil des écoles catholiques de langue française du Centre-Est

Conseil scolaire catholique de district des Grandes Rivières

Conseil scolaire catholique Franco-Nord

Conseil scolaire de district catholique de l'Est ontarien

Conseil scolaire du district du Grand Nord de l'Ontario

Conseil scolaire public de district du Centre-Sud-Ouest

Corporation of the County of Elgin

Council of Senior Business Officials

Dunwich-Dutton Public School, School Council

Elk Lake Public School, School Council

Federation of Northern Ontario Municipalities

Glencoe District High School, School Council

Grand Erie District School Board

Hastings and Prince Edward District School Board

Holmesville Public School Parent Action Committee

Huron/Perth County Federations of Agriculture

Huron-Superior Catholic District School Board

Kawartha Pine Ridge District School Board

Kenilworth Public School, Parent Council Association

Kenora Catholic District School Board

Kirkland Lake Collegiate and Vocational Institute, School Council

Lakehead District School Board

Lambton Kent District School Board

Limestone District School Board, Rural Education Strategy Focus Committee

Minister's Advisory Council on Special Education

Municipality of Northern Bruce Peninsula

Municipality of Opasatika Representing the Highway 11 Corridor Municipal Coalition

Municipality of the Town of Goderich

Near North District School Board

Nipissing-Parry Sound Catholic District School Board

Norfolk County

Northeastern Catholic District School Board

Northern School Resource Alliance

North Hastings Senior Elementary School, Parent Advisory Council

Northwest Catholic District School Board

Ontario Catholic School Trustees' Association

Ontario Co-operative Education Association

Ontario Federation of Agriculture

Ontario Knowledge Learning Network

Ontario Parent Council

Ontario Public School Boards' Association

Pinecrest Memorial Elementary School, School Council

Rainbow District School Board

Rainbow District School Board, School Councils' Co-ordinating Committee

Rainy River District School Board

Renfrew County Catholic District School Board

Renfrew County District School Board

Rothwell-Osnabruck School, School Council

Sacred Heart Catholic School, Enrolment Incentive Team

Simcoe County District School Board

St. Clair Catholic District School Board

STEP (Saving Township Education Places) in the Right Direction

Superior North Catholic District School Board

Thames Valley District School Board, Community Education Centre - East

Thames Valley District School Board, Trustees

Thames Valley District School Council

Toronto District School Board

Upper Canada District School Board

Warsaw School, School Council

Wellington Catholic District School Board

West Elgin Secondary School Council

West Elgin Seniors' Projects Action Committee

Appendix B. Participants in Roundtable Discussions

Thunder Bay, May 23, 2003
Celeste King
Catholic Principals' Council of Ontario

Bryan McInnes
Ontario Parent Council

Sylvia Mills
Ontario Principals' Council

Tom Mustapic
Ontario Catholic School Business Officials' Association

Steve Parfeniuk
Council of Ontario Directors of Education

Rob Richardson
Thunder Bay Children's Aid Society

Gerry Rousseau
Ontario Catholic School Trustees' Association

Brockville, May 27, 2003
Rick Gales
Council of Senior Business Officials

Joan Hodge
Ontario Public School Boards' Association

Nancy Kirby
Ontario Catholic School Trustees' Association

Bev Lee
Catholic Principals' Council of Ontario

Greg McNally
Council of Ontario Directors of Education

John Van Turnhout
Ontario Federation of Agriculture

Ted Whiteland
Ontario Principals' Council

Pembroke, May 28, 2003
Randy Bissonnette
Catholic Principals' Council of Ontario

Peter Hamilton
Ontario Public School Boards' Association

Lorne Keon
Council of Ontario Directors of Education

Ross McEwen
Ontario Principals' Council

Eleanor Newman
Council of Ontario Directors of Education

Jim Nubel
Smart Growth Panel – Eastern Ontario

Debra Pretty-Straathof
Ontario Federation of Agriculture

Mary Lynn Schayer
Ontario Catholic School Business Officials' Association

Bob Schreader
Ontario Catholic School Trustees' Association

North Bay, May 30, 2003
Grace Barnhardt
Ontario Catholic School Business Officials' Association

Anna Marie Bitonti
Council of Ontario Directors of Education

Mike Courchesne
Catholic Principals' Council of Ontario

Bette Jean Crews
Ontario Federation of Agriculture

Colleen Landers
Ontario Catholic School Trustees' Association

Gary O'Connor
Rural Ontario Municipal Association

Eunice Saari
Ontario Public School Boards' Association

Bob Stones
Ontario Principals' Council

Verlie Toman
Services Board of Restoule

Paul Tufford
Elk Lake Eco Resource Centre Inc.

Colin Vickers
Council of Ontario Directors of Education

Peggy Young
Town of Northeastern Manitoulin and the Islands Community Development Corp.

Toronto, June 3, 2003
Jean-Luc Bernard
Conseil ontarien des directrices et des directeurs de l'éducation de langue française

Joseph Bisnaire
Association franco-ontarienne des conseils scolaires catholiques

Robert Desbiens
Association des directions et des directions adjointes des écoles franco-ontariennes

Pierre Filiatrault
Conseils scolaires de langue française

Françoise Fournier
Association des gestionnaires de l'éducation franco-ontarienne

Robert Gagné
Association franco-ontarienne des conseils scolaires catholiques

Colombe Hinse
Association française des municipalités de l'Ontario

Martial Levac
Association française des municipalités de l'Ontario

Ronald Marion
Association des conseillères et des conseillers des écoles publiques de l'Ontario

Claude Mayer
Conseil de la coopération de l'Ontario

Ghislaine Pilon
Parents partenaires en éducation

Louise Pinet
Association des conseillères et des conseillers des écoles publiques de l'Ontario

Michel Serré
Conseil ontarien des directrices et des directeurs de l'éducation de langue française

Paul Trudel
Parents partenaires en éducation

Alliston, June 4, 2003
Sharon Bate
Council of Ontario Directors of Education

Barbara Clarkson
Catholic Principals' Council of Ontario

Sam Coghlan
Ontario Public Library Association

Cathy Colton
Ontario Catholic School Business Officials' Association

Des Connors
Ontario Catholic Supervisory Officers' Association

Helen Coutts
Township of Springwater

Deb Dalziel
Economic Developers' Council of Ontario

Gary Davison
Foundation for Rural Living

David Few
Ontario Association of School Business Officials

Patricia Greig
Rural Ontario Municipal Association

Julie Heidman
Ontario Parent Council

Rick Maloney
Ontario Catholic School Trustees' Association

David Pyper
Ontario Principals' Council

Valerie Ryan
The Ontario Rural Council

Chris Scott
Greater Dufferin Area Chamber of Commerce

Allen Taylor
Rural Ontario Municipal Association

Mark Valcic
Ontario Association of School Business Officials

Mary Anne Wilson
Ontario Public School Boards' Association

Woodstock, June 6, 2003
Doug Acton
Ontario Principals' Council

Joyce Bennett
Ontario Public School Boards' Association

Marilyn Broadfoot
Huron/Perth Counties Federation of Agriculture

John Cuddie
Ontario Association of School Business Officials

Wally Easton
Council of Senior Business Officials

Tim Holmes
Council of Ontario Directors of Education

Paul Mistele
Ontario Federation of Agriculture

Patricia Morley
Catholic Principals' Council of Ontario

Catharine Murphy
Council of Ontario Directors of Education

Bernard Murray
Ontario Catholic School Trustees' Association

Joel Sloggett
Ontario Association of School Business Officials

Pat Smith
The Ontario Rural Council

Gerry Thuss
Ontario Catholic School Business Officials' Association

Oscar Van De Walle
Delhi Chamber of Commerce

Graham Warwick
The Ontario Rural Council

Mark Weaver
Council of Ontario Directors of Education

Appendix C. Participants in Meetings With Provincial Stakeholder Associations and Other Groups

Association franco-ontarienne des conseils scolaires catholiques
Marcel Baird

Catholic Principals' Council of Ontario
Nelly Kelders, President

Lou Rocha, Executive Director

Canadian Union of Public Employees
Linda Jewett, National Representative

Charlotte Monardo, Chairperson

Chiefs of Ontario
Wendy Johnson, Education Coordinator/Policy Analyst

Debbie Lipscombe, Grand Council Treaty #3

LuAnne Hill MacDonald, Aboriginal Institutes Consortium

Sherry Sandy, Education Assistant

Brian Walmark, Nishnawbe Aski Nation

Council of Senior Business Officials
Bob Allison, Co-Chair

Wally Easton, Co-Chair

Liberal Party Caucus
Gerard Kennedy, MPP, Parkdale–High Park

Katherine Telford, Executive Assistant for Gerard Kennedy

Métis Nation of Ontario
Bonny Cann, Community Development Officer

Pierre Lefebvre, Administrator

Jean McIsaac, Housing Branch Manager/Human Resources

Minister's Advisory Council on Special Education
Lynn Ziraldo, Chair

Ontario Catholic School Trustees' Association
Bernard Murray, Member

John Stunt, Executive Director

Gerry Thuss

Ontario Knowledge Learning Network
Baiba St. John, Senior Manager

Ron St. Louis, Education Officer

Ontario Parent Council
Trudy Griffiths, Chair

Ontario Principals' Council
Mike Benson, Executive Director

Helen Spence, President

The Ontario Rural Council
Pat Smith, Chairperson

Ontario Teachers' Federation and Affiliates
Phyllis Benedict, President, Ontario Teachers' Federation

Steve Kirby, Executive Member, Ontario English Catholic Teachers' Association

Pat McAdie, Research Officer, Elementary Teachers' Federation of Ontario

Robert Millaire, Executive Assistant, Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens

Emily Noble, President, Elementary Teachers' Federation of Ontario

People for Education
Kathryn Blackett, Staff

Annie Kidder, Staff

Gay Stevenson, Staff

Progressive Conservative Caucus
Ted Arnott, MPP, Waterloo-Wellington

Toby Barrett, MPP, Haldimand-Norfolk-Brant

Bruce Carson, Director of Policy/Strategy, Deputy Premier and Minister of Education's Office

Brad Clark, MPP, Stoney Creek

Jennifer Dempster, MPP Liaison, on behalf of Brian Coburn, MPP, Ottawa-Orléans

Doug Galt, MPP, Northumberland

Bert Johnson, MPP, Perth-Middlesex

Peter Kearns, Staff, on behalf of John O'Toole, MPP, Durham

Mike Low, Premier's Office

Norm Miller, MPP, Parry Sound–Muskoka

Julia Munro, MPP, York North

Kelly Shute, Premier's Office

Jason Statton, Staff, on behalf of Helen Johns, MPP, Huron-Bruce

Gary Stewart, MPP, Peterborough

Appendix D. Schools Visits by the Advisor, Rural Education Strategy

May 23, 2003
Fourway Public School (Lakehead District School Board) in Sunshine

May 27, 2003
St. Joseph School (Catholic District School Board of Eastern Ontario) in Toledo

May 28, 2003
École élémentaire publique l'Équinoxe (Conseil scolaire de district des écoles publiques de l'Est de l'Ontario) in Pembroke

May 30, 2003
École Lorrain (Conseil scolaire de district catholique Franco-Nord) in Bonfield

June 4, 2003
Tecumseth North Elementary School (Simcoe County District School Board) in Cookstown

June 6, 2003
Sweaburg Public School (Thames Valley District School Board) in Woodstock

Appendix E. Some Sources Consulted

Beeson, Elizabeth, and Marty Strange. *Why Rural Matters 2003: The Continuing Need for Every State to Take Action on Rural Education.* Washington, DC: Rural School Community Trust Policy Program, 2003. (http://ruraledu.org/streport/pdf/WRM_2003.pdf)

Du Plessis, Valerie, Roland Beshiri, Ray D. Bollman, and Heather Clemenson. *Definitions of "Rural."* Statistics Canada, Agriculture and Rural Working Paper Studies, Working Paper No. 61. Ottawa: Statistics Canada, Agriculture Division, 2002. (http://www.statcan.ca/english/research/21-601-MIE/2002061/21-601-MIE2002061.pdf)

Government of British Columbia, Task Force on Rural Education. *Enhancing Rural Learning: Report of the Task Force on Rural Education.* Victoria: n.p., 2003. (http://www.bced.gov.bc.ca/mintask/rural_task_rep.pdf)

Government of Newfoundland and Labrador. *Supporting Learning: Report of the Ministerial Panel on Educational Delivery in the Classroom.* St. John's: Government of Newfoundland and Labrador, 2000. (http://www.edu.gov.nf.ca/panel/panel.pdf)

Government of Ontario, Ministry of Finance. *Ontario Population Projections 1999–2028.* Toronto: Queen's Printer for Ontario, 2000. (http://www.gov.on.ca/FIN/english/demographics/demog00e.pdf)

Groupe de travail sur le maintien de l'école de village. *Mémoire du Groupe de travail.* (Working Group on Maintaining Village Schools. *Submission from the Working Group.*) Québec City: n.p., 2003. (http://www.meq.gouv.qc.ca/lancement/ecole_village/maintienecolevillage.pdf)

Lauzon, Al. "Summary of Literature on Rural School Consolidation and Closure." Guelph: University of Guelph, n.d. (http://www.uoguelph.ca/~allauzon/school.html)

Lauzon, Allan C., and Danielle Leahy. "Rural Schools and Educational Reform: Should We Keep Rural Schools Open? A Review of the Literature." Guelph: School of Rural Extension Studies, University of Guelph, n.d.

Leithwood, Kenneth, Michael Fullan, and Nancy Watson. *The Schools We Need: A New Blueprint for Ontario.* Toronto: Ontario Institute for Studies in Education, 2003.

Lyson, Thomas A. "What Does a School Mean to a Community? Assessing the Social and Economic Benefits of Schools to Rural Villages in New York." *Journal of Research in Rural Education* 17 (Winter 2002): 131–7.

People for Education. *Ontario's Small Schools.* Toronto: People for Education, 2003. (http://www.peopleforeducation.com/reports/smllschl/smallschoolsrpt_03.PDF)

Report of the Education Equality Task Force, 2002: Investing in Public Education: Advancing the Goal of Continuous Improvement in Student Learning and Achievement. Toronto: n.p., 2002. (http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/reports/task02/report.html)

Salant, Priscilla, and Anita Waller. "What Difference Do Local Schools Make? A Literature Review and Bibliography." Prepared for Annenberg Rural Challenge Policy Program. N.p., 1998. (http://www.ruraledu.org/docs/salant.html)

Sell, Randall S., F. Larry Leistritz, and JoAnn M. Thompson. *Socio-economic Impacts of School Consolidation on Host and Vacated Communities.* Agricultural Economics Report No. 347. Fargo: Department of Agricultural Economics, Agricultural Experiment Station, North Dakota State University, 1996. (http://agecon.lib.umn.edu/ cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=96&ftype=.pdf)

Special Working Meeting of Provincial and Territorial Ministers of Education: Documents. Québec City: n.p., 2003.

Appendix F. Rural Education Strategy Discussion Paper

Introduction

This review of Ontario's Rural Education Strategy is part of the Ontario government's response to the recommendations of the Education Equality Task Force, led by Dr. Mordechai Rozanski.

Ensuring that students have equitable opportunity to acquire a sound education presents special challenges to school boards that encompass rural and remote areas. These boards may have widely dispersed schools and face additional operational and staff costs. Many small schools remain open with very low enrolments, some so low that their educational viability is called into question.

In December 2002, Dr. Rozanski urged the province to consider allocating additional funding for core support for small schools in single-school communities. He recommended that funding for these schools be increased by $50 million annually.

In March 2003, the government announced it would invest $19 million in new permanent funding to help small, rural and northern schools offer excellence in education, and $50 million in new, ongoing funding for a Rural Education Strategy. It is intended that this funding for the Rural Education Strategy will start in the 2003-04 school year.

Dr. James Downey, former President of the University of Waterloo, has been appointed Advisor for the Rural Education Strategy. He is now consulting with education and other community stakeholders across Ontario to find ways to strengthen schools in rural and remote communities in advance of making recommendations about an allocation mechanism for the $50 million in new, ongoing funding for the Rural Education Strategy.

Mandate

The Advisor's mandate is to:

- Consult with education stakeholders and other community stakeholders in rural and northern areas on the role and future of the local community school;
- Research approaches used in other jurisdictions to support small schools in single-school communities;
- Review Ministry of Education guidelines and school board practices on school closures to ensure that local decisions taken in this regard are open and accountable, as required under the *Education Act*;
- Identify boards that need additional support to operate small schools in single-school communities; and
- Develop recommendations for a formula-based allocation method for distributing the $50 million to boards for the 2003-04 school year.

The Advisor will provide recommendations to the government in June 2003 so that action can be taken before the start of the 2003-04 school year. The Advisor will ensure that the recommendations:

- Promote the principles of fairness, responsiveness to students' need, and accountability on which student-focused funding is based;
- Improve the stability of the education system in Ontario; and
- Respect the constitutional and statutory framework for education in Ontario, which includes public, Catholic and English- and French-language school boards.

French-language school boards share many of the characteristics of rural and northern English-language school boards. Most have widely dispersed student populations and many small schools. As part of its consultation, the Rural Education Strategy will consider the unique needs of French-language boards.

Consultation Process

Starting on May 23, 2003, the Advisor will convene a series of roundtable forums to gather input from representatives and leaders of rural and northern communities, school boards, and other education partners. The organizations and groups that have been invited to participate will nominate representatives.

Written submissions from parents, educators, and all other interested parties will also be welcome. (For information about how to make a submission, please see the **Additional Information** section at the end of this discussion paper.)

To encourage individuals and organizations to participate, the following section presents questions as a starting point for discussion.

A Framework for Discussion

The following questions ask for views on key areas of concern, such as support for small schools in single-school communities; making decisions about school consolidation; and the role and future of the local community school. Responses to these questions can help develop effective and practical recommendations.

Resources Required

The report of the Education Equality Task Force recommended that "...where a board has made a decision, on the basis of credible criteria and a transparent decision making process, to keep open a small school, the board should receive the core support funding it needs to provide a high-quality and safe learning environment in that school."

What resources do school boards need to operate small schools in single-school communities?

Through the Geographic Circumstances Grant, one of the special purpose grants in student-focused funding, the province provides additional resources to boards to help with the costs of operating small schools in remote areas. The small schools component of the grant, based on pupils per grade, distance from other schools, and ratios of principals to schools, is projected to provide $79 million in 2003–04, while the remote and rural component, based on overall board enrolment, distance from major urban centres, and the distance between the board's schools, is projected to provide $128 million. It should be noted that these amounts are not "enveloped", and boards may spend their allocations on priorities of their choosing.

What changes should be made to student-focused funding to provide required additional supports to boards operating small schools in single-school communities?

Criteria for Consolidation

Parents, educators, and other members of rural and northern communities have often stated that schools in their communities face circumstances and challenges that are different from those faced by schools in urban areas, especially in light of the role of some small schools in their communities. This suggests that the criteria for deciding whether to close a school or keep it open should also reflect the community's unique circumstances and needs.

The report of the Education Equality Task Force noted that a decision to close a school is a responsible course of action where it leads to a greater concentration of learning resources and educational opportunities for students. The Task Force identified a number of factors to be considered in deciding whether to close a school:

> "Distance and travelling time are important criteria in determining whether to close a small school or keep it open. Other key criteria should include the physical condition of the school, enrolment levels, the presence or absence – because of low enrolment – of specialized programs, and whether the school is the only one serving a unique need in the community, such as providing French-language education."

Other relevant factors might include community use of the school; the economic and social effects on the community of closure; and the age of the students affected by the decision.

What factors are most important when making decisions on school consolidation in rural areas and single-school communities?

Accountability

The Ministry of Education has an accountability framework to help ensure that school board policies and practices for consolidating school space are open, accountable, and consistent with the school board's responsibility for effective management of school facilities.

Are there ways the accountability framework should be improved?

The Roles and Functions of Small Schools in Rural and Northern Communities

Throughout Canada, rural and northern communities are advocating the importance of their local community schools. These schools, it is claimed, have advantages such as a relatively small size, higher levels of parental involvement, and a close connection to the community. Advocates also point to the importance of these schools in sustaining communities.

What are the important roles and functions of local schools in rural and northern communities?

Additional Information

The Advisor welcomes written submissions from parents, educators and all other interested parties. **Submissions should be sent to the Advisor by 4:30 P.M. on Friday, June 6, 2003.**

Written submissions can be sent:

- Via the Rural Education Strategy website, www.ruraleducationstrategy.on.ca
- By e-mail to info@ruraleducationstrategy.on.ca
- By mail to:

  Rural Education Strategy
  P.O. Box 50
  77 Wellesley Street West
  Toronto ON M7A 1N3

More information about the Rural Education Strategy is available on the website: www.ruraleducationstrategy.on.ca

Detailed information about Student-Focused Funding for the 2003–04 school year is available on the Ministry of Education's website: www.edu.gov.on.ca/eng/funding/fund0304.html

Appendix G. Student-Focused Funding for Small Schools

Introduction

School boards expect to receive more than $15.3 billion from the provincial government in 2003-04 through three types of grants under student-focused funding:

- The **Foundation Grant** provides every board with a base level of funding for each student.
- **Special Purpose Grants** respond to needs that are particular to some boards or students.
- The **Pupil Accommodation Grant** provides funding for the operation, maintenance and construction of school buildings.

The paper which follows describes how funding to support small schools is provided through each of the types of grants. For a more detailed description of how school board grants are calculated, please see *Student-Focused Funding Technical Paper 2003-04* published by the Ontario Ministry of Education, Spring 2003.

1.0 Foundation Grant

The Foundation Grant supports the components of a classroom education that are common to all students including those attending small schools. It provides the same amount per student to all school boards and is based on average daily enrolment. The Foundation Grant will provide $3,885 and $4,681 for each elementary and secondary student respectively in 2003-04. In total, $8.11 billion is being allocated to school boards in the 2003-04 school year through the Foundation Grant, including more than $390 million in the Local Priorities Amount.

The Foundation Grant is intended to cover recognized costs of a classroom education such as those listed below.

- *Teachers* - Salaries and benefits for classroom teachers (including secondary level teacher adviser duties) and supply teachers to cover absences and teacher professional development.
- *Teaching assistants* - Salaries and benefits for assistants, who support teachers in the classroom, primarily in Junior and Senior Kindergarten.
- *Textbooks and learning materials* - Textbooks, workbooks, resource and library materials, instructional software, CD ROMs, Internet expenses and technology for distance education.
- *Classroom supplies* - Classroom equipment or supplies such as paper, pencils, and materials.
- *Classroom Computers* - Classroom computers (hardware) and associated network cost.
- *Library and Guidance Services* - Salaries and benefits for teacher librarians and guidance teachers including those providing guidance primarily to Grades 7 and 8 pupils.
- *Professional and Paraprofessional Services* - Salaries and benefits for staff providing support services to students and teachers, and includes attendance counsellors, social workers, child/youth workers, community workers, and computer technicians. Support personnel for special education such as psychologists, psychological associates, and speech pathologists, are funded through a combination of the Foundation Grant, the Special Education Grant, and some special purpose grants (such as the Geographic Circumstances Grant).

- *Preparation Time* – Salaries and benefits for extra teachers needed to allow teachers non-class time for lesson preparation, marking, and consulting other professionals and parents.
- *In-School Administration* – Salaries and benefits for principals, vice-principals, department heads at the secondary level, and school clerical staff, as well as supplies for school administration purposes, including for school councils.
- *Classroom Consultants* – Salaries and benefits for teacher consultants and coordinators (for example, reading specialists, program specialists who assist teachers in developing the curriculum or in working with individual students).
- *Local Priorities Amount* – Funding that gives boards additional flexibility to direct these resources to meet their local needs.

The relative share of each of the above items within the Foundation Grant is shown on pages 9 and 10 of *Student-Focused Funding Technical Paper 2003–04*.

2.0 Special Purpose Grants

The cost of education depends on the needs of individual students and where they live. Student-focused funding's Special Purpose Grants recognize and respond to the need for specialized programs for students and the different levels of support that students require. One Special Purpose Grant – Geographic Circumstances – is designed to recognize the added costs of operating small schools in isolated areas and the costs associated with the geography of boards (including board size and school dispersion). The components of the Geographic Circumstances Grant are:

- Small Schools Allocation (including an allocation for principals)
- Remote and Rural Allocation.

Total funding of $207 million is projected for the Geographic Circumstances Grant in 2003–04.

2.1 Small Schools

Student-focused funding provides financial assistance over and above the Foundation Grant through the Small Schools Allocation to offset the higher per pupil cost of programs in small schools which are defined as:

- Elementary schools having fewer than an average of 20 pupils per grade, located 8 or more kilometres from other elementary schools of the board, and
- Secondary schools having fewer than an average of 150 pupils per grade, located 32 or more kilometres from other secondary schools of the board.

Funding of $79.4 million is projected for the Small Schools Allocation in 2003–04. A total of 376 schools now meet eligibility criteria for the small school's allocation: 280 elementary schools (7.1% of all elementary schools), and 96 secondary schools (11.8% of all secondary schools).

A board's small school allocation is calculated by applying the formula below to each of the board's schools and summing the results.

Small School Allocation =

School factor x *Remoteness factor* x *School enrolment* x

$6,458 for elementary schools or $9,294 for secondary schools

The first element in the formula – the *school factor* – recognizes that schools with a smaller average grade size face higher costs. It accounts for small grade size in the formula by taking on a value between zero and one depending on the average number of pupils per grade in the school under consideration. At one limit, an elementary school with two or fewer pupils per grade would have a school factor of one and be eligible for the maximum allocation of $6,458/pupil. As average grade size increases, the value of the school factor (and the small school allocation) declines. At the other limit, an elementary school with 20 or more students per grade would have a school factor of zero and not qualify for any small school allocation.

Between the limits of two and 20 pupils per grade, there are two ranges of support indicating higher levels of assistance to schools with very small grade sizes. Schools with 2–10 pupils per grade generate a relatively higher value for the school factor than schools with 10–20 pupils per grade.

The *school factor* for secondary schools works in the formula in the same way as for elementary schools though the pupils per grade limits and intervals are larger reflecting the fact that secondary schools, generally, have larger enrolments than elementary schools.

The second element in the formula - the *remoteness factor* - acknowledges that schools in remote locations are more costly to operate. In the formula, this factor operates to increase the small school allocation per pupil amount of $6,458 as the distance between a school and the nearest comparable school increases. It can take on one of three values for an elementary school:

- 1.5 for schools more than 80 km from any other elementary school of the board,
- 1.25 for schools 32-79 km from any other elementary school of the board, and
- 1.0 for all other elementary schools.

The *remoteness factor* for secondary and elementary schools is calculated differently but works to the same effect - it serves to increase the per pupil amount. A secondary school more than 80 km from any other secondary school of the board can generate a *remoteness factor* of:

- 2.0 if the school has fewer than 25 pupils per grade,
- 1.99 to1.29 if its average grade size falls between 25 and 150 pupils per grade,
- 0 if the number of pupils per grade exceeds 150.

The third element in the formula - *school enrolment* - means the full-time equivalent day school enrolment at October 31, 2003, and is calculated similarly at the secondary and elementary levels.

2.1.1 Principals Component of the Small Schools Allocation

This allocation considers the capacity of boards to finance school principal positions and provides additional funding to those boards that fall below a specified threshold. Boards receiving this funding have the flexibility to provide more principals or to increase the time that part-time principals can spend on their principal duties.

A board's allocation is calculated by comparing the average number of principals per school with the number of principals the board could finance based on its Foundation Grant. If a board does not receive sufficient funds from its Foundation Grant to provide for at least 0.69 and 0.4 principals per school at the elementary and secondary levels respectively, then the board receives an additional allocation that would allow it to finance principal staffing up to those thresholds.

2.2 Remote and Rural Allocation

This funding responds to the higher cost of purchasing goods and services for small school boards, as well as for boards that are distant from major urban centres, and boards with schools that are distant from one another. Three factors are used in determining funding:

- board enrolment,
- distance from an urban centre, and
- school dispersion.

Total funding of $127.8 million is projected for the Remote and Rural Allocation in 2003-04.

2.2.1 Board Enrolment

This component recognizes the higher per pupil costs for goods and services faced by smaller school boards and is designed to provide higher levels of support per pupil to the smaller boards.

For example, for a board with 2000 pupils, the formula indicates the board should receive an additional $268.70/pupil or $537,400 in total. The additional allocation per pupil declines as the enrolment size of the board increases.

2.2.2 Distance/Urban Factor/ French-Language Equivalence

This component takes into account the additional costs of goods and services relating to remoteness and the presence or absence of urban centres. The formula for calculating the *distance amount* initially determines a per pupil amount that might be paid to a board based on its distance from the nearest specified city of Toronto, Ottawa, Hamilton, London or Windsor to the town or city located nearest to

the geographic centre of the board. The initial value of the distance amount per pupil varies widely, from a low of $1.03 (for boards within 151 km of one of the five cities) to $583 (for boards more than 1150 km from the nearest specified city).

The initial value of the *distance amount* may then be adjusted by an *urban factor* which accounts for the presence of a city within the board's own boundaries whose population falls within the range 25,001 to 200,000. The initial distance amount is reduced as the size of the population centre within the board's jurisdiction increases and is eliminated where a board's area contains a city with a population greater than 200,000.

This component also recognizes that French-language school boards in southern Ontario, operating in a minority language, face higher costs in obtaining goods and services, much like remote school boards. French-language school boards receive the higher of their distance/urban allocation or $168 per pupil.

2.2.3 School Dispersion

This component recognizes the higher costs of providing goods and services to students in widely dispersed schools. The school dispersion measure consists of

- the average distance between a board's schools, calculated on the basis of the shortest unique road route linking all the schools in a board, and
- the average road distance between the central board office and each school of the board, based on the shortest unique road route linking the board office with each school.

The average dispersion is expressed as a weighted average of two distances (school-to-school average weighted at 0.8 and board-office-to-school average weighted at 0.2).

Only boards with an average dispersion distance greater than 14 km qualify for funding under the dispersion component. Each qualified board's allocation for this component is determined by the following formula:

Dispersion amount =

(2003–04 ADE) x *($5.41/ pupil)* x *(Dispersion factor – 14 km)*

Each board's average school dispersion distance is set out in Table 3 in the Student-Focused Funding: Legislative Grants regulation.

3.0 Pupil Accommodation Grant

Funding of $2.4 billion is projected for the Pupil Accommodation Grant (PAG) for 2003–04. In considering funding for small schools, two allocations within the PAG are relevant:

- School Operations and
- School Renewal

The school operations allocation addresses the costs of operating (that is, heating, lighting, maintaining, and cleaning) schools while the school renewal allocation addresses the costs of repairing and renovating schools. These allocations are calculated using the formula below.

School Operations (or Renewal) Allocation =

Enrolment x *Benchmark Area Requirement Per Pupil* x *Supplementary School Area Factor* x

Benchmark Operating (or Renewal) Cost Per Sq. Ft. + *"Top-up" Funding for School Operations (or Renewal)*

Enrolment is average daily enrolment for the school. The other values to be entered in the formula are determined as set out below:

- *Area Requirements Per Pupil* – Elementary: 100 square feet; Secondary: 130 square feet
  Provides sufficient teaching and ancillary space to permit the effective delivery of school programming consistent with the average class size limits under the *Education Act* and provides additional space required to accommodate the typical distribution of special education, learning opportunities, and language (for example, ESL) programming.

- *Supplementary Area Factor* – An adjustment factor is applied in the calculation of the operations and renewal allocation. The Supplementary Area factor recognizes unique design features of a board's schools, such as wide hallways, large shop spaces, auditorium space, and the additional space needs of special education programs.
- *Operating Cost* – The school operations allocation is $5.44 per square foot.
- *Renewal Cost* – Weighted average of $0.64 and $1.96 per square foot for schools less than and more than 20 years of age respectively.
- *Top-up Funding* – Additional funding is also provided for school operations and renewal for schools that are operating at less than full capacity. Top-up funding is calculated on a school-by-school basis for schools offering a regular day school program (exclusive of adult day school). This additional funding, which is not to exceed the revenue generated by enrolment equal to 20% of school capacity, increases total revenue for school operations and renewal for a school up to the amount that would be generated if the school were operating at full capacity.

Ontario

Appuyer l'éducation dans les collectivités rurales et du nord de l'Ontario

Rapport sur la Stratégie d'éducation en milieu rural

James Downey

2003

Rural Education Strategy

P.O. Box 50
77 Wellesley Street West
Toronto ON M7A 1N3
Telephone: (416) 325-2577
Facsimile: (416) 325-6370
E-mail: info@ruraleducationstrategy.on.ca

Stratégie d'éducation en milieu rural

C.P. 50
77, rue Wellesley Ouest
Toronto ON M7A 1N3
Téléphone : (416) 325-2577
Télécopieur : (416) 325-6370
Courriel : info@ruraleducationstrategy.on.ca

Ontario

Le 30 juin 2003

L'honorable Elizabeth Witmer
Ministre de l'Éducation
Gouvernement de l'Ontario

Madame la ministre,

J'ai le plaisir de vous soumettre mon rapport en tant que conseiller sur la Stratégie d'éducation en milieu rural en Ontario. *Appuyer l'éducation dans les collectivités rurales et du nord de l'Ontario* est le fruit de nombreuses heures de consultation auprès des dirigeants du domaine de l'éducation et du monde municipal; ce rapport s'appuie sur certaines recherches portant sur les initiatives ayant cours ailleurs en matière de politiques et découle de lectures et d'une réflexion sur les questions pertinentes. J'espère que l'analyse et les recommandations du rapport seront utiles à votre ministère.

Mon travail a été grandement facilité par les compétences et le dévouement des gens que je remercie en préface. Cette tâche m'a permis de développer le profond sentiment que l'éducation en Ontario jouit du leadership professionnel et de l'appui de la collectivité qui sont nécessaires à la poursuite de ses objectifs.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de servir ainsi ma province.

Je vous prie d'agréer, madame la ministre, mes salutations distinguées.

James Downey

Table des matières

Préface et remerciements 3

Renseignements 5
Mandat du conseiller 6
Processus de consultation 6

Les petites écoles en Ontario 8
Le rôle de l'école dans une petite localité 8
Modification de la population et des effectifs 9

Méthodes de financement ayant cours ailleurs 10

Financement actuel de la petite école en Ontario 12

Les consultations 13
Les questions de regroupement 14
Allocation 15

Conclusions et recommandations 16
Subvention pour les petites écoles en région éloignée 16
Admissibilité et critère d'attribution 17
La présence d'un adulte à plein temps 17
Ressources pédagogiques et de dotation 18
Coûts de fonctionnement et de réfection des écoles dont l'effectif est peu élevé 18
Incidence des écoles en région éloignée sur le financement pour les nouvelles places 19
Dispositions transitoires 19
Regroupement des écoles admissibles 19
Manque de salles d'enseignement spécialisées 20

An equivalent publication is available in English under the title *Strengthening Education in Rural and Northern Ontario: Report of Rural Education Strategy, 2003.*

Cette publication est postée dans le site Web du ministère de l'Éducation à l'adresse Internet suivante : http://www.edu.gov.on.ca.

Transport 20
Répondre aux besoins des élèves autochtones 20
Allocation aux conseils ruraux et éloignés 21
Processus et modalités de regroupement des écoles 21

Recommandations 23

Annexes

Annexe A. Soumissions (au 26 juin 2003) 25
Annexe B. Liste des participants aux tables rondes 27
Annexe C. Liste des participants aux rencontres avec des associations d'intervenants provinciaux et d'autres groupes 30
Annexe D. Visites des établissements scolaires effectuées par le conseiller dans le cadre de la Stratégie d'éducation en milieu rural 32
Annexe E. Certaines des sources consultées 33
Annexe F. Document de travail sur la Stratégie d'éducation en milieu rural ... 35
Annexe G. Financement axé sur les besoins des élèves des petites écoles 39

Préface et remerciements

Le présent document ne vise pas à aborder tous les aspects qu'une stratégie d'éducation en milieu rural peut englober. Car mon mandat était plus restreint. Toutefois, le rapport aborde certains des aspects les plus importants d'une stratégie d'éducation en milieu rural et, à l'aide des 50 millions de dollars alloués, il tente d'apporter le soutien nécessaire pour que les écoles situées en région éloignée ou en milieu rural puissent offrir, de façon efficace, le curriculum ontarien dans un milieu sûr et enrichissant. Ces aspects sont les suivants :

- dotation en personnel enseignant;
- dotation en personnel administratif;
- ressources d'apprentissage (y compris TIC et connectivité);
- installations d'enseignement spécialisées;
- transport;
- fonctionnement des écoles;
- réfection des écoles;
- construction de nouvelles écoles.

Tous ces aspects sont abordés dans le présent rapport ou font l'objet d'analyses distinctes en voie de réalisation au ministère dans le cas des « installations d'enseignement spécialisées » et du « transport ».

Pour ce qui est des questions concernant le curriculum et la gestion, il ne fait aucun doute qu'elles dépassent l'étendue de mon mandat. Je me suis employé non pas à analyser la façon d'adapter le curriculum à un contexte rural ou à un contexte de petite école, mais plutôt à la façon dont les conseils pourraient être en mesure de répondre aux besoins d'éducation particuliers des petites écoles en région éloignée. De même, j'ai essayé de recommander une approche de financement susceptible de procurer aux conseils (selon leurs besoins particuliers) des ressources leur permettant de soutenir ces petites écoles qu'ils ont choisi de garder ouvertes. Cette approche, qui pourrait être concrétisée par une subvention pour les petites écoles en région éloignée, combinerait l'allocation qui existe déjà pour les petites écoles au nouveau financement de 50 millions de dollars.

À mon avis, il est essentiel que les conseils scolaires locaux continuent de jouir d'un pouvoir discrétionnaire pour allouer les ressources. Ce sont les conseillères et conseillers scolaires qui sont le mieux placés pour juger des besoins concurrentiels des écoles et des régions relevant de leur compétence.

En parallèle avec ce qui précède, mentionnons le fait que les conseillères et conseillers scolaires doivent faire preuve de transparence dans leurs débats et doivent répondre des décisions qu'ils prennent. Je ne suggère pas que la nouvelle subvention proposée soit astreinte à une enveloppe (c'est-à-dire adressée aux conseils scolaires pour une utilisation spécifiquement déterminée). L'intention précise est d'offrir un soutien accru aux petites écoles en région éloignée. J'oserais donc espérer que les conseils se sentent obligés de démontrer de quelle manière ils ont utilisé les sommes allouées pour améliorer les occasions d'apprentissage pour leurs élèves qui fréquentent ces écoles. De toute manière, je suis d'avis que la sensibilisation et l'intérêt du public sont plus que suffisants pour que les conseils fassent preuve de transparence et se montrent de judicieux gardiens de ces nouvelles ressources.

Mes premiers remerciements s'adressent aux hommes et aux femmes qui ont pris part à ces consultations qui ont été la pierre angulaire des recommandations formulées dans le présent rapport. Je fais référence à ceux qui ont participé aux tables rondes, aux séances individualisées ou aux visites des écoles ou encore ceux qui ont préparé des soumissions par écrit. La qualité de leur engagement et de leur discours collectifs fut appréciable et m'ont confirmé que les écoles de l'Ontario sont bien dirigées et soutenues.

Compte tenu du calendrier prévu pour cette étude, il s'est avéré nécessaire de faire appel à l'aide d'un certain nombre de personnes talentueuses et industrieuses. C'est donc avec une profonde gratitude que je remercie les personnes suivantes :

- Jim Kalbfleisch a été une source de lucidité et de conseils avisés, autant dans le cadre des présents travaux que de nos collaborations antérieures.
- Bob Gutcher a dirigé le projet d'une main de maître et j'ai grandement apprécié sa profonde connaissance du monde de l'éducation en Ontario.
- Scott Ferguson et Pierre Lacroix ont habilement animé les échanges de tables rondes.
- Brian Lambie nous a procuré une aide hors pair en matière de communications.
- Paula Dunning a mis à contribution ses grandes compétences rédactionnelles pour la préparation du rapport.
- Au ministère de l'Éducation, Norbert Hartman, Peter Gooch, Marty Shukster, Drew Nameth, Stewart Sutley, Mark Ahonen, Andrew Bright, Mehul Mehta et Jennifer Whatley ont tous été d'une aide appréciable pour toujours transmettre les renseignements demandés et ce, malgré les courts préavis.

Il est rare qu'un conseiller puisse compter sur une équipe aussi compétente. Toutefois, toute erreur ou omission dans le présent rapport m'est entièrement attribuable.

Mes derniers remerciements s'adressent à l'honorable Elizabeth Witmer, vice-première ministre et ministre de l'Éducation, qui m'a invité à entreprendre cette tâche stimulante et agréable.

Renseignements

Cette analyse de la Stratégie d'éducation de l'Ontario en milieu rural découle directement des recommandations du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation dirigé par monsieur Mordechai Rozanski, qui a publié son rapport en décembre 2002. Dans ce rapport, monsieur Rozanski fait état des défis particuliers auxquels les conseils scolaires sont confrontés lorsqu'ils doivent couvrir des régions rurales ou éloignées (y compris des écoles très dispersées dont les coûts de fonctionnement et de dotation en personnel sont plus élevés que la moyenne) et que la viabilité éducative est incertaine lorsque le nombre d'inscriptions est très faible.

Lorsque de telles conditions viennent s'ajouter à des formules de financement en fonction des inscriptions, les conseils en arrivent bien souvent à recommander la fermeture et le regroupement des petites écoles. Quelles que soient les circonstances, toute fermeture d'école proposée provoque une réaction de la part des parents, des conseils d'école, des conseillères et conseillers scolaires, des conseils scolaires, des députés et des représentants municipaux.

Dans son rapport, monsieur Rozanski reconnaît que la décision de fermer une petite école, ou encore d'en fusionner deux ou plus, constitue généralement une gestion fiscale responsable de la part des conseils scolaires et que, dans certains cas, cela « permet aux élèves de bénéficier d'une plus grande concentration de ressources d'apprentissage et de possibilités éducatives sous un même toit ». Toutefois, il énumère un certain nombre de considérations qui peuvent faire contrepoids à ces avantages, dont le temps de déplacement accru par autobus scolaire ainsi que le rôle social et culturel de la petite école dans la collectivité. Il exprime également des préoccupations particulières quant aux collectivités dotées d'une seule école qui ne génère peut-être pas un financement suffisant en vertu des critères de financement actuels. Lorsqu'un conseil scolaire tient compte de tous les facteurs pertinents dans le cadre d'un processus décisionnel transparent et qu'il décide qu'il en va de l'intérêt des élèves et de la collectivité de garder une petite école ouverte, monsieur Rozanski recommande que l'on garantisse au conseil un personnel de soutien essentiel ainsi qu'un financement de base permettant d'assurer « un milieu d'apprentissage sûr et d'excellente qualité » dans ces écoles. Il recommande, en particulier, ce qui suit :

> « Le ministère de l'Éducation devrait accorder un financement de base par l'entremise de la Subvention pour raisons d'ordre géographique aux conseils scolaires qui ont décidé de garder une petite école ouverte dans une collectivité ne comptant qu'un seul établissement scolaire et qui, en vertu des modalités de la Subvention de base et des subventions à des fins particulières (mises à jour selon la recommandation 1), ont un effectif scolaire moyen insuffisant pour donner droit à un financement au chapitre du personnel de base pour cette petite école. Par ailleurs, le ministère devrait veiller à ce que le financement de base couvre ce qui suit :
>
> - une directrice ou un directeur d'école et une ou un secrétaire à plein temps pour chaque école élémentaire et secondaire;
> - une employée ou un employé de soutien à plein temps pour chaque école élémentaire et secondaire, afin que l'école soit sûre, propre et bien entretenue;
> - une personne à plein temps dans les écoles secondaires qui sera chargée d'offrir des conseils sur les choix de carrière et les études postsecondaires aux élèves du palier secondaire, et des conseils aux élèves de 8e année à propos des placements dans les écoles secondaires. »

Selon monsieur Rozanski, le coût annuel du financement de base des petites écoles dans les collectivités dotées d'une école unique s'élève à 50 millions de dollars.

En mars 2003, le gouvernement a annoncé qu'il allait investir 19 millions de dollars sous forme de nouveau financement permanent pour aider les petites écoles rurales et dans le nord et 50 millions de dollars sous forme de nouveau financement permanent pour les besoins d'une Stratégie d'éducation en milieu rural. En mai, il annonça l'établissement d'une étude sur la Stratégie d'éducation en milieu rural et des consultations visant à déterminer la meilleure façon d'attribuer ces 50 millions de dollars.

Mandat du conseiller

Le rôle principal du conseiller consistait à formuler des recommandations au gouvernement de l'Ontario concernant le cadre stratégique en matière d'éducation dans les cas des collectivités éloignées, rurales ou situées dans le nord. Mon mandat se définissait comme suit :

- consulter les intervenants du domaine de l'éducation et d'autres intervenants des collectivités en milieu rural et dans le nord sur le rôle et l'avenir de l'école au sein des collectivités locales;
- étudier les méthodes employées ailleurs pour soutenir la petite école dans les collectivités dotées d'une école unique;
- revoir les lignes directrices du ministère de l'Éducation et les pratiques des conseils scolaires en matière de fermeture d'écoles pour veiller à ce que les décisions prises localement à cet égard soient de nature transparente et responsable, conformément aux prescriptions de la *Loi sur l'éducation*;
- déterminer quels sont les conseils qui ont besoin d'un plus grand soutien pour assurer le fonctionnement des petites écoles dans les collectivités dotées d'une école unique;
- formuler des recommandations en vue d'élaborer une formule d'attribution de fonds permettant la répartition des 50 millions de dollars parmi les conseils au cours de l'année scolaire 2003-2004.

Le rapport et les recommandations devaient permettre :

- de promouvoir les principes d'équité, de réceptivité face aux besoins des élèves et de responsabilité sur lesquels repose le financement axé sur les besoins des élèves;
- d'améliorer la stabilité du système d'éducation en Ontario;
- de respecter le cadre constitutionnel et législatif de l'éducation en Ontario, qui comprend les conseils scolaires publics et catholiques et les conseils de langue anglaise et de langue française.

Dès le début, on a pu constater que les conseils scolaires de langue française ont en commun avec les conseils de langue anglaise ruraux et situés dans le nord plusieurs des caractéristiques de ces derniers. La plupart desservent une clientèle scolaire très éparpillée et comptent plusieurs petites écoles.

Processus de consultation

Comme nous le disions précédemment, la Stratégie d'éducation en milieu rural découle de la recommandation 15 du *Rapport du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation, 2002*. Au début de mon étude, j'ai trouvé utile d'avoir accès (avec la permission des auteurs) aux soumissions du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation en ce qui a trait aux petites écoles en milieu rural et dans le nord.

De même, le processus de consultation visait à enrichir l'approche du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation. Des échanges de tables rondes réunissant un total de 83 participants invités (annexe B) ont eu lieu à Thunder Bay, Brockville, Pembroke, North Bay, Toronto, Alliston et

Woodstock. Les participants, qui avaient été désignés par d'importants groupes d'intervenants du secteur de l'éducation et par divers organismes œuvrant en milieu rural et dans le nord de l'Ontario, étaient là pour représenter les parents, les conseillères et conseillers scolaires, les administratrices et administrateurs, les directrices et directeurs d'école, les municipalités, les promoteurs et les chefs de file de la collectivité. La table ronde de Toronto fut une occasion de connaître le point de vue de la collectivité de langue française, y compris celui de ses dirigeants du domaine de l'éducation. Les échanges des tables rondes portèrent sur les questions énoncées dans le document de travail sur la Stratégie d'éducation en milieu rural (annexe F).

Les six visites effectuées dans des écoles (annexe D) m'ont permis d'ancrer mon travail sur les réalités que comporte le fonctionnement des petites écoles en milieu rural et éloigné. Chaque visite donnait lieu à un dialogue fructueux avec les parents, les enseignantes et enseignants, le personnel de soutien, les directrices et directeurs d'école, les conseillères et conseillers scolaires ou les administratrices et administrateurs des conseils. Au moins une école fut visitée pour chacun des quatre types de conseils scolaires de district, à savoir les écoles publiques de langue anglaise, les écoles catholiques de langue anglaise, les écoles publiques de langue française et les écoles catholiques de langue française.

Le site Web, www.ruraleducationstrategy.on.ca/fre, a été créé pour mieux sensibiliser les gens à la Stratégie d'éducation en milieu rural. Ce site Web comporte des renseignements sur le conseiller et sur son mandat. Il a servi à héberger le document de travail et les questions à soulever aux fins de consultation, à inviter le public à faire part de ses réactions à l'aide d'un formulaire et à favoriser les communications grâce aux coordonnées fournies. En date du 26 juin 2003, un total de 106 soumissions formulées par écrit avaient été reçues, la plupart par l'entremise du site Web (annexe A).

Les petites écoles en Ontario

Sur un total de plus de 4 700 écoles en Ontario, environ 770 sont situées en milieu rural. Dans l'ensemble de la province, dix pour cent de ces écoles rurales utilisent moins de la moitié de leur capacité d'accueil. C'est dans le nord de l'Ontario que le profil de la collectivité éloignée, rurale et à établissement scolaire unique est le plus évident, puisque plusieurs écoles y sont exploitées à moins de 25 % de leur capacité et que la distance moyenne entre ces écoles et l'école la plus rapprochée du conseil scolaire est d'environ 50 km.

Les collectivités dotées d'une école unique ne sont pas toutes situées en région rurale. Il peut s'agir de groupes minoritaires intégrés à une population urbaine plus importante, comme c'est le cas de certaines collectivités desservies par les écoles de langue française ou catholiques dans la province. Bien que leur situation géographique soit différente, ces écoles sont bien souvent éloignées les unes des autres et les difficultés avec lesquelles elles sont aux prises pour établir un équilibre entre leur besoin en matière de services et la nécessité d'être viable sur le plan économique ressemblent à la situation des écoles en région éloignée ou des collectivités dotées d'un établissement scolaire unique.

Par ailleurs, les collectivités rurales ne sont pas toutes éloignées. Par suite de modèles de développement irréguliers en région urbaine et en banlieue, il existe encore des collectivités rurales distinctes ne comptant qu'un seul établissement scolaire en périphérie de secteurs plus populeux, en particulier dans le sud-ouest de l'Ontario. Aux yeux d'un habitant du nord de l'Ontario, ces collectivités peuvent ne pas sembler éloignées; mais elles conservent néanmoins un caractère rural distinctif et leurs écoles peuvent être considérablement éloignées les unes des autres; elles doivent également relever plusieurs des mêmes défis d'ordre financier, social et éducatif que les collectivités dotées d'un établissement scolaire unique situées dans des localités plus éloignées.

Le rôle de l'école dans une petite localité

Bien que trop peu de recherches officielles aient analysé l'impact que les écoles (ou la fermeture des écoles) peuvent avoir sur les collectivités touchées, il est un fait généralement admis selon lequel l'école locale joue un rôle important dans la formation de l'identité de la collectivité, en particulier dans les petites villes et en milieu rural. Dans les collectivités ne comportant qu'un seul établissement scolaire, il arrive bien souvent que l'école constitue le seul établissement public. Aussi, s'en sert-on comme centre de divertissement, pour les activités locales et pour les événements politiques; ses réalisations éducatives constituent également une source de fierté locale.

On observe également cette fonction communautaire de l'école dans les collectivités dotées d'une école unique où la langue sert de dénominateur. Dans le contexte ontarien, les écoles de langue française situées dans un secteur à dominance anglophone, en zone urbaine tout comme en zone rurale, contribuent à nourrir le sens de l'identité et la fierté des collectivités qu'elles desservent tout en leur servant de centre pour les activités communautaires.

Par ailleurs, on dit souvent que la présence d'une école exerce une influence bénéfique sur la vie économique de la collectivité. Une étude portant sur des écoles implantées dans des villages en milieu rural de l'État de New York et réalisée par Thomas A. Lyson de la Cornell University vient renforcer cet argument. Selon monsieur Lyson (2002), la valeur des propriétés était plus élevée dans les

petits villages dotés d'une école que dans ceux qui en était privés; leurs infrastructures municipales étaient mieux développées; le taux d'emploi était plus élevé; la classe moyenne était plus autonome sur le plan économique et le taux de dépendance en matière d'assistance sociale était moins élevé. Une étude de la documentation pertinente réalisée en 1998 (Salant et Waller) révèle des résultats semblables, et l'on y souligne l'importance de l'école en tant qu'employeur et stimulant économique.

En 1996, une étude entreprise par Sell *et al.* a comparé un certain nombre de mesures de vie commune au sein des collectivités touchées par la fermeture d'une école à la situation des collectivités accueillant d'autres élèves par suite d'un regroupement. Les auteurs ont constaté une participation accrue aux activités communautaires, une plus grande qualité de vie et un plus haut degré de contact entre les parents et les enseignants au sein des collectivités « d'accueil » par rapport aux collectivités « abandonnées ».

Bien qu'aucun de ces avantages ne puisse être mesuré avec précision, les conseils scolaires et les autres intervenants appelés à prendre des décisions concernant l'avenir des petites écoles ont intérêt à bien comprendre le rôle des écoles dans le bien-être des collectivités.

Modification de la population et des effectifs

La population de l'Ontario accuse un taux de croissance de 1,4 %. Ce taux de croissance est quelque peu supérieur à la moyenne nationale de 1 %, mais il est tout de même moins élevé qu'avant. Les projections démographiques sur 30 ans (2000) du ministère des Finances de l'Ontario annoncent un déclin marqué du taux de croissance démographique chez les enfants d'âge scolaire de la province (de 4 à 19 ans). Bien que les taux de croissance démographique varient d'une région à l'autre et au sein même des régions, on s'attend à ce que seule la région du Grand Toronto accuse une croissance de la population d'âge scolaire au cours de la prochaine décennie.

Comme la population est vieillissante, l'effectif scolaire peut accuser une baisse même lorsque l'ensemble de la population est à la hausse. La diminution de l'effectif scolaire est presque toujours plus accentuée en milieu rural, où l'économie souffre d'un ralentissement et où les jeunes familles optent de plus en plus pour la vie en milieu urbain. Cette tendance est particulièrement aiguë dans le nord où l'économie de ressources et de nombreuses petites villes à industrie unique sont très vulnérables face aux perturbations économiques. Cette même évidence s'impose également dans certaines régions du sud de l'Ontario par suite du regroupement des terres rurales et de la perte d'habitants qui en découle.

Dans ces régions marquées par un déclin de la population, il n'est pas rare qu'un conseil scolaire sous-utilise ses installations scolaires. Lorsque la situation géographique le permet, les conseils regroupent leurs opérations dans des installations à proximité; toutefois, si l'éloignement par rapport aux autres écoles à capacité excédentaire ne permet pas le regroupement, il en résulte une sous-utilisation des installations.

Les écoles très sous-utilisées posent un certain nombre de défis aux conseils scolaires. Les conseils doivent tenir compte des coûts qu'entraîne le maintien de services éducatifs valables, de l'incidence de la taille sur la prestation et la disponibilité des programmes, des répercussions du transport accru par autobus chez les élèves et les familles, ainsi que des aspects d'ordre socioéconomique que nous avons abordés antérieurement.

Bien souvent, lorsqu'un conseil décide de garder une petite école ouverte, cette décision entraîne des frais pour les autres écoles relevant de sa compétence. Bien que la formule de financement actuelle prévoie des facteurs compensatoires pour les petites écoles, elle ne tient pas entièrement compte des coûts plus élevés découlant des déséconomies d'échelle : des frais d'enseignement plus élevés par élève, des frais administratifs plus élevés, des frais fixes pour les services et l'entretien des locaux, des frais de transport plus élevés. Pour être en mesure de respecter les critères de l'Ontario en matière de prestation de services éducatifs et de sécurité à l'école, les conseils scolaires qui ont la charge de petites écoles doivent compter sur les fonds générés par des écoles plus importantes de leur territoire en vertu de la formule de financement.

Méthodes de financement ayant cours ailleurs

L'Ontario n'est pas la seule province à faire face au défi de sauvegarder des services éducatifs efficaces en régions éloignées comprenant des collectivités dotées d'une école unique et en régions à croissance démographique réduite. En effet, une rencontre de travail spéciale des ministres provinciaux et territoriaux de l'Éducation s'est tenue à Québec en février 2003; elle avait pour thème le maintien des services éducatifs de qualité dans les régions à faible densité démographique. Les participants y ont identifié la nécessité de disposer d'un financement suffisant et d'adopter des formules de financement tenant compte de manière plus équitable des coûts engendrés par la prestation de services dans les collectivités comportant une faible clientèle scolaire ou une clientèle très dispersée. La majorité des provinces ont abordé ce problème au niveau conceptuel, mais peu ont, jusqu'à maintenant, implanté des mécanismes de financement pour répondre aux besoins de la petite école dans les collectivités à établissement scolaire unique.

Le système de financement nouvellement instauré en Colombie-Britannique tient compte du facteur d'isolement et du climat. Néanmoins, dans un récent rapport intitulé *Enhancing Rural Learning (2003)*, le groupe d'étude sur la stratégie d'éducation en milieu rural a recommandé que la province examine le financement des écoles en milieu rural. Dans le cadre de ses consultations, le groupe d'étude constata une perception répandue voulant que les facteurs de financement ne compensent pas adéquatement les coûts plus élevés qu'entraîne le fonctionnement des écoles en milieu rural par rapport aux écoles en milieu urbain. Le transport, le chauffage, les coûts d'immobilisations, les frais d'expédition, le recrutement du personnel enseignant, les primes d'éloignement et les déplacements à l'intérieur du district sont autant de facteurs qui furent soulevés à maintes reprises. Le groupe d'étude recommanda également que l'on examine de nouveaux modèles (tels que le parrainage et le partenariat) pour les écoles en milieu rural comme solution de rechange aux fermetures d'écoles. En réponse au rapport, le gouvernement a fait l'annonce d'un plan d'action pour rehausser le rendement en milieu rural. Parmi les initiatives clés, mentionnons : l'amélioration du service Internet dans les collectivités rurales, l'obtention de capitaux de démarrage pour piloter l'apprentissage électronique et la recherche de nouveaux modèles comme solution de rechange à la fermeture des écoles situées dans les collectivités rurales.

En 2002, le ministre d'État à l'Éducation et à l'Emploi et le ministre des régions du Québec établirent un groupe de travail pour maintenir les écoles de village; ce groupe œuvra à l'intérieur du contexte de la politique régissant les affaires rurales et à partir de l'engagement du ministère de l'Éducation voulant que les écoles de village demeurent ouvertes si les parents et la collectivité le souhaitent, à condition que ce soit dans le meilleur intérêt des élèves et que l'on puisse offrir des services de haute qualité à tous les élèves. En mars 2003, pour donner suite au rapport soumis par le groupe de travail, le gouvernement du Québec annonçait un financement de 11 millions de dollars réparti sur deux ans. Ce financement vise à améliorer les services pédagogiques et les activités sociales dans de petites écoles choisies (de 100 élèves ou moins) situées dans de petites localités (de moins de 5 000 habitants); il est également prévu pour l'état des installations scolaires. Cet effort complète d'autres initiatives de financement déjà en place ou prévues pour les conseils dotés de petites écoles.

Il faut mentionner l'approche de Terre-Neuve et du Labrador où l'on a adopté un modèle différencié d'attribution des ressources enseignantes favorisant les écoles rurales et éloignées. Ce modèle s'appuie sur le principe de base que toute école, sans égard à sa taille ou à son emplacement géographique, doit pouvoir répondre aux critères de la province en matière d'acquis essentiels en fin de programme dans le cas de tout élève. Les niveaux de ressources sont définis à partir de ratios qui sont spécifiques à l'année d'études et propres à l'école, ces ratios variant selon la taille de l'école. Il en résulte une attribution de ressources enseignantes plus généreuses pour les écoles élémentaires et pour les petites écoles en milieu rural. En même temps, Terre-Neuve et le Labrador offrent des bourses de voyage aux élèves pour leur permettre de se rendre dans des centres plus importants pour y poursuivre leurs études.

L'Alberta, qui revoit actuellement son modèle de financement, reconnaît que, par suite de déséconomies d'échelle, les autorités en milieu rural font face à des coûts différentiels. Reconnaissant que le financement provincial doit tenir compte de tels coûts, le gouvernement étudie les modèles de base utilisés pour l'attribution du financement en éducation. Une proposition de subvention à la « petite école par nécessité » pourrait reconnaître les coûts de fonctionnement et d'enseignement rattachés aux écoles ne jouissant pas d'économies d'échelle et où il n'est pas possible de transporter les élèves vers de plus grosses écoles par suite de parcours trop longs. Parmi les autres propositions possibles, mentionnons un financement unique tenant compte des coûts reliés à des effectifs scolaires à la baisse, une indemnité pour faire contrepoids aux frais de fonctionnement plus élevés dans le nord de l'Alberta et un rajustement en fonction du coût de la vie pouvant contribuer à compenser pour les coûts des biens et services reliés à l'éducation.

Bien que la majorité des provinces et territoires aient exprimé leur inquiétude quant à la viabilité économique de la petite école en milieu rural et éloigné, leurs initiatives stratégiques pour y apporter des solutions s'avèrent jusqu'à maintenant limitées.

Financement actuel de la petite école en Ontario

Le modèle de financement de l'enseignement élémentaire et secondaire en Ontario porte le nom de « financement axé sur les besoins des élèves ». La province finance les 72 conseils scolaires par le biais d'un système de subventions : la subvention de base, 10 subventions à des fins particulières et la subvention pour les installations destinées aux élèves. Notons que le financement axé sur les besoins des élèves alloue et dirige des ressources vers les conseils scolaires plutôt que vers des écoles en particulier. Chaque conseil scolaire dispose ainsi d'un ensemble de fonds qu'il peut alors attribuer dans le meilleur intérêt de l'ensemble de ses élèves, sous réserve des prescriptions de la *Loi sur l'éducation* et de ses règlements.

À peu près la moitié du financement est consacré aux conseils sur la base d'un montant par élève par l'entremise de la subvention de base. Les subventions à des fins particulières procurent du financement dans des domaines tels que le transport, l'éducation de l'enfance en difficulté et l'enseignement des langues. La subvention pour les installations destinées aux élèves assure le financement du fonctionnement des écoles et des services d'entretien, la réfection et la rénovation des écoles ainsi que l'aménagement de nouvelles places pour accueillir les élèves.

La subvention pour raisons d'ordre géographique est une subvention à des fins particulières en deux volets : l'allocation pour les petites écoles et l'allocation aux conseils ruraux et éloignés. L'allocation pour les petites écoles a pour but de compenser le coût par élève plus élevé pour assurer un bon éventail de programmes dans les petites écoles. Elle comporte une composante pour les directeurs ou directrices d'école, afin d'assurer un financement accru dans ce domaine pour les conseils qui ont la charge d'un plus grand nombre de petites écoles. L'allocation aux conseils ruraux et éloignés permet un rajustement en fonction des coûts plus élevés des biens et services que se procurent les conseils éloignés des grands centres urbains.

D'autres besoins particuliers propres aux petites écoles situées en milieu rural ou dans le nord sont couverts par la subvention pour les installations destinées aux élèves et par le redressement pour baisse des effectifs. La subvention pour les installations destinées aux élèves assure un financement complémentaire (jusqu'à concurrence de 20 %) pour les frais de fonctionnement et de réfection dans le cas des écoles ne fonctionnant pas à pleine capacité. Le redressement pour baisse des effectifs apporte une aide temporaire lorsque les revenus sont moindres par suite d'un effectif scolaire à la baisse.

Bien que ces diverses allocations procurent effectivement une certaine forme d'aide aux conseils scolaires assurant la gestion de petites écoles en région éloignée, elles ne tiennent pas entièrement compte de tous les frais en cause.

L'annexe G comporte d'autres renseignements sur le financement axé sur les besoins des élèves pour les petites écoles de l'Ontario.

Les consultations

Pendant les consultations, les participants ont parlé avec passion de leurs écoles, énumérant les avantages et les désavantages des petites écoles, faisant allusion à la plus grande possibilité d'implication parentale et communautaire et soulignant l'élément central des écoles éloignées pour la collectivité qu'elles desservent. Malgré la quasi-unanimité concernant la valeur d'une petite école viable en milieu rural, nombreux sont les représentants des conseils scolaires qui ont exprimé leur irritation à l'égard du fait que l'école est censée répondre aux besoins complexes de la collectivité alors que son mandat et son financement se bornent aux aspects touchant à l'éducation. En ce sens, certains participants ont mentionné la recommandation 13 du *Rapport du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation, 2002*, qui réclame l'établissement d'un conseil consultatif sur les services intégrés à l'intention des enfants et des familles.

Il n'est pas étonnant que les échanges aient surtout porté sur les questions de coûts. Les participants ont identifié plusieurs aspects où la petite école en région éloignée souffre d'une combinaison de déséconomies d'échelle et de ce que l'on considère comme étant un financement inadéquat de la part du gouvernement.

En matière de dotation du personnel, par exemple, les participants ont mis l'accent sur la nécessité de respecter un niveau minimum, tant à l'élémentaire qu'au secondaire, pour atteindre les résultats d'apprentissage fixés par la province. Les points mentionnés le plus souvent furent la nécessité : (a) d'éliminer les classes à trois années d'études à l'élémentaire; (b) d'attirer et de retenir les enseignantes et enseignants spécialisés et les autres prestataires de services spécialisés; (c) d'offrir un choix de cours et des niveaux appropriés dans les écoles secondaires. Les participants ont souligné qu'à l'heure actuelle, pour pouvoir assurer la dotation en personnel d'une petite école (ne serait-ce que de façon élémentaire), les conseils scolaires font appel à des ressources provenant de la formule de financement des écoles de plus grande taille.

On semble s'entendre sur le fait que, pour atteindre les résultats d'apprentissage de l'Ontario, le nombre minimum d'enseignantes et d'enseignants pour cent élèves devrait être de six (y compris le personnel enseignant de langue seconde et de l'éducation à l'enfance en difficulté) à l'élémentaire et de dix enseignantes et enseignants au secondaire.

La plupart des petites écoles ne génèrent qu'un financement partiel pour les directrices, les directeurs et les secrétaires. À moins d'obtenir des fonds supplémentaires de leurs conseils, ces écoles peuvent se retrouver sans adulte de service pour vérifier l'identité des visiteurs, assurer le suivi auprès des parents ou intervenir en cas d'urgence. Ce point fut mentionné plus souvent que les autres. Parmi les solutions de rechange utilisées le plus couramment pour résoudre ce problème, deux options sont utilisées, à savoir le « directeur d'école jumelé » et le « directeur d'école faisant office d'enseignant ». C'est cette deuxième option qui l'emporte mais, de l'avis de la majorité, il y a une lacune sans la présence d'une ou d'un secrétaire à plein temps ou d'un autre adulte non enseignant.

Pour ce qui est du personnel administratif et du personnel enseignant, les participants ont souligné que les conseils œuvrant dans des secteurs géographiques étendus supportent de lourdes charges et subissent des pertes de temps considérables par suite des distances parcourues dans le cas du personnel enseignant spécialisé, des surintendantes

et surintendants et des directrices et directeurs jumelés. Dans le cas des régions éloignées, les services spécialisés, tels que ceux d'un psychologue ou d'un orthophoniste, ne sont tout simplement pas accessibles localement et le conseil doit alors faire venir le spécialiste en question ou transporter l'élève là où les services sont disponibles.

Comme leur faible effectif ne génère pas de revenus suffisants, les petites écoles peuvent également souffrir d'un manque à gagner dans d'autres domaines que la dotation. Par exemple, elles ne disposent peut-être pas de la masse critique nécessaire pour justifier l'achat et l'entretien d'un matériel d'apprentissage, tel qu'un matériel de lecture pour toutes les années d'études de l'élémentaire ou du matériel pour toutes les filières du secondaire. Bien souvent, on n'y retrouve pas les salles d'enseignement spécialisées tels que le gymnase, le laboratoire de sciences et la salle de musique. On s'est accordé à dire que les communications électroniques peuvent servir à compenser l'effet de la distance; mais l'accès aux communications électroniques coûte généralement plus cher en région éloignée et, dans le cas de la transmission à large bande, le service n'est pas disponible dans bien des cas.

Quel que soit le nombre d'inscriptions, les conseils scolaires doivent couvrir les coûts de fonctionnement de leurs édifices scolaires. Les écoles pour lesquelles l'effectif est inférieur à la capacité d'accueil permanente peuvent profiter d'un montant atteignant jusqu'à 20 % du financement complémentaire prévu pour les coûts de fonctionnement et pour les frais de réfection des installations. Ceux qui ont participé à la consultation ont toutefois noté que, bien souvent, ce financement complémentaire de 20 % n'est pas suffisant. Ils ont également fait mention des frais particuliers qu'entraîne l'exploitation des écoles en milieu rural, dont les fosses septiques, les puits artésiens ou autres sources d'eau potable ainsi que les services de déneigement. Certains se demandent également si l'allocation pour les nouvelles places accordée pour répondre à la hausse des effectifs dans un secteur du territoire d'un conseil pourrait être touchée défavorablement en raison de la capacité d'accueil excessive dans les régions éloignées de ce conseil.

Les frais d'entretien ont également tendance à grimper dans les écoles en milieu rural étant donné que leurs installations sont généralement plus vieilles, qu'elles ont été érigées selon des normes moins strictes et qu'elles sont moins accessibles. Les participants de langue française ont signalé que plusieurs de leurs écoles entraînent également des frais d'entretien élevés puisqu'ils ont hérité de bâtiments plus vieux des conseils coïncidents.

Le transport fut clairement désigné comme une question importante pour les conseils œuvrant en milieu rural et éloigné. Il s'agit d'une préoccupation financière puisque plusieurs conseils doivent puiser dans d'autres postes du budget pour répondre aux besoins en matière de transport des élèves. Il s'agit d'un problème à la fois scolaire et social puisque les itinéraires exceptionnellement longs grugent le temps normalement réservé aux activités parascolaires, aux devoirs et à l'occupation d'un emploi à temps partiel et qu'ils présentent des difficultés particulières pour certains élèves en difficulté.

Certaines inquiétudes ont également été exprimées à l'égard des inégalités relatives aux questions d'admissibilité aux subventions. Ces préoccupations portaient principalement sur les besoins de certains élèves autochtones nécessitant une aide en langue seconde (l'équivalent de l'ESL).

Les questions de regroupement

À l'heure actuelle, c'est la province qui énonce les lignes directrices de base en matière de processus de regroupement, bien qu'elle laisse le soin de la décision finale et du processus détaillé au conseil scolaire local. La plupart des participants aux échanges des tables rondes étaient d'avis que cette façon de faire constitue un équilibre souhaitable. Toutefois, certains représentants des diverses collectivités ont exprimé le désir d'avoir le droit de faire des présentations directement au conseil avant que la décision finale ne soit prise.

L'expérience des conseils scolaires nous montre sans cesse que trois principes fondamentaux contribuent au succès d'un processus de consultation des collectivités lorsque le regroupement d'établissements

scolaires est envisagé. Ainsi, il importe d'expliquer clairement quels sont les avantages et les coûts éventuels, de prévoir des délais acceptables pour permettre à la collectivité de s'exprimer et enfin d'établir un plan de regroupement nettement avantageux pour les élèves. Certains participants ont souligné qu'il serait possible de réduire substantiellement les réticences face à un regroupement d'établissements scolaires s'il était possible d'obtenir un financement permettant d'améliorer les installations des écoles d'accueil.

En bref, les participants s'entendaient sur le fait que la décision de fermer ou non une école devrait s'appuyer sur la capacité de l'établissement visé à offrir des programmes scolaires de haute qualité à sa clientèle ainsi que sur des questions de considérations pratiques de regroupement avec d'autres établissements scolaires (dont le temps consacré aux déplacements en autobus) et les questions de coûts. Même si les intérêts de la collectivité et l'utilisation que l'on y fait d'une école ont de l'importance, ce sont les questions d'ordre pédagogique qui sont les plus importantes.

Allocation

Les participants ont fortement insisté sur le fait que tout financement supplémentaire devrait contribuer à la stabilité (comme en fait mention le mandat) et, en particulier, que ces nouveaux fonds ne devraient pas remplacer un financement existant.

Ils se sont montrés moins solidaires sur la question d'une enveloppe budgétaire. Certains appuient fortement le fait de réserver des fonds dans les conseils scolaires à des fins déterminées et spécifiques; d'autres prétendent que des inégalités pourraient en découler : (a) en assurant aux écoles plus petites une base de financement plus généreuse que pour les autres écoles qui, jusqu'alors, les ont subventionnées et (b) en empêchant les conseils scolaires de faire preuve de la flexibilité nécessaire pour rendre justice à leurs écoles, leurs personnels et leurs élèves.

Conclusions et recommandations

Comme nous le disions plus tôt, plusieurs des attributs positifs de la petite école en milieu rural ont été mis en relief lors des consultations, à savoir un ratio élèves-enseignant favorable, un sens développé de la collectivité, un milieu d'apprentissage plus sûr pour les élèves et un nombre réduit de problèmes de discipline par rapport à ce que l'on retrouve dans les plus gros établissements scolaires en région urbaine.

On a également mis l'accent sur les désavantages et les défis qui se posent, à savoir un enseignement à plusieurs années d'études dans une même classe, la difficulté d'offrir le curriculum, la pénurie d'enseignantes et d'enseignants spécialisés et d'installations d'enseignement spécialisées, le « jumelage » des directions d'école et les dangers que posent le climat et le milieu géographique, en particulier dans le nord.

Les coûts élevés par élève que doivent supporter les petites écoles, et qui ne sont pas entièrement couverts par la formule de financement, posent un défi perpétuel aux conseils désireux d'être justes envers tous les élèves de leur territoire. En règle générale, il y a eu transfert des ressources vers les écoles plus modestes en matière de personnel enseignant et administratif, ce qui a pour conséquence d'exercer une pression indue sur le financement des écoles de plus grande taille du conseil. Ainsi, dans certaines circonstances, les conseils scolaires n'ont d'autres choix que de peser le pour et le contre en matière de regroupement et de chercher constamment des façons de partager les ressources parmi leurs écoles.

Mon mandat portait sur la petite école en milieu rural et éloigné. Certaines écoles sont si éloignées qu'il s'avère impossible de les fermer sans imposer un déplacement inacceptable aux élèves. De telles écoles font face à des dépenses supplémentaires imputables à leur éloignement et les occasions de partager les ressources avec d'autres écoles sont pratiquement nulles. Il en va de même pour de nombreuses petites écoles situées dans le nord et dans d'autres régions rurales de l'Ontario. Cette réalité s'applique particulièrement aux écoles de langue française.

Si elles sont accueillies favorablement, mes recommandations vont avoir pour effet d'accorder plus de ressources aux conseils en tenant compte des petits établissements scolaires qu'elles ont en région éloignée. Dans la mesure où les conseils subventionnent déjà ces écoles, des fonds seraient débloqués pour pourvoir à d'autres besoins urgents. Ce financement, tout comme l'allocation pour les petites écoles qui existe déjà, va continuer d'être remis aux conseils puisque ces derniers sont le mieux placés pour déterminer la façon optimale d'utiliser les fonds localement. Bien que ces nouveaux crédits vont aider certaines petites écoles à demeurer ouvertes et à bénéficier d'un plus grand appui pour fonctionner, cela n'empêchera pas l'éventualité d'un regroupement et d'un partage des ressources lorsque ces options se présentent.

Subvention pour les petites écoles en région éloignée

Je recommande que les 50 millions de dollars disponibles pour la Stratégie d'éducation en milieu rural soient affectés aux conseils sous forme d'une

nouvelle subvention pour les petites écoles en région éloignée et comme un financement complémentaire accru pour le fonctionnement et la réfection des écoles. De plus, je propose que les quelque 68 millions de dollars actuellement répartis par le biais de l'allocation pour les petites écoles soient inclus dans le cadre de cette nouvelle subvention. L'attribution de fonds sera calculée en fonction des caractéristiques propres aux écoles éloignées de chaque conseil et les conseils jouiront alors de la flexibilité nécessaire pour déterminer l'emploi le plus efficace des ressources supplémentaires.

Notons que je m'attends à ce que la composante pour les directions d'école de l'allocation pour les petites écoles continue de fournir 11 millions de dollars, selon les estimations, sous sa forme actuelle.

Recommandation 1 :

Que le montant estimatif de 68 millions de dollars de l'allocation pour les petites écoles soit transféré à une nouvelle subvention pour les petites écoles en région éloignée et que les 50 millions de dollars réservés à la Stratégie d'éducation en milieu rural soient répartis par le biais de cette nouvelle subvention et sous forme de financement complémentaire pour le fonctionnement et la réfection des écoles.

Admissibilité et critère d'attribution

Plusieurs critères d'admissibilité et conditions de responsabilité ont été proposés pour les 50 millions du nouveau financement, y compris un processus de demande centralisé avec octrois versés directement aux écoles individuelles. Toutefois, je crois qu'il importe d'allouer ces crédits aux conseils à partir d'une simple mesure objective. La mesure convenant le mieux semble être la distance par rapport à l'école la plus proche d'un conseil du même palier. Je recommande que les fonds soient accordés en fonction de la mesure de distance. De plus, je recommande que le financement soit accordé de façon graduée afin que les conseils reçoivent de plus grosses sommes pour leurs écoles les plus éloignées. La distance est le principal indicateur du degré de difficulté et de l'absence de flexibilité qu'éprouvent les conseils devant prendre des décisions à l'égard du partage des ressources et du regroupement d'écoles isolées.

Recommandation 2 :

Que, pour les écoles élémentaires, le financement provenant de la nouvelle subvention pour les petites écoles en région éloignée soit accordé au conseil scolaire lorsque la distance par rapport à l'école élémentaire la plus proche du conseil dépasse huit kilomètres et que le financement augmente à mesure que la distance augmente. L'aide financière maximale serait accordée lorsque la distance est de 32 km ou plus. Pour les écoles secondaires, le financement serait accordé au conseil scolaire lorsque la distance par rapport à l'école secondaire la plus proche du conseil dépasse 32 km et augmenterait graduellement jusqu'au maximum lorsque la distance est de 80 km ou plus.

La présence d'un adulte à plein temps

Je suis persuadé que chaque école devrait disposer d'un adulte non enseignant à plein temps sur place pour des raisons de gestion, de sécurité et de surveillance. Même si de nombreuses personnes sont d'avis qu'il serait idéal de disposer d'une directrice ou d'un directeur à plein temps dans chaque école, il arrive souvent que les tâches administratives ne soient pas suffisantes pour justifier un tel choix. Nul doute qu'un directeur d'école peut également s'avérer un bon enseignant dans bien des cas et que ses talents devraient être mis à profit lorsque la charge administrative le permet.

Pour les écoles élémentaires, le nouveau financement devrait permettre d'y affecter un directeur à demi-temps et un secrétaire à plein temps (ou une directrice à demi-temps et une secrétaire à plein temps), ce qui représenterait le niveau minimal de personnel en ce domaine. Le financement devrait

être déterminé en fonction des effectifs, de façon qu'une aide financière adéquate pour une directrice ou un directeur à plein temps et une ou un secrétaire à plein temps soit fournie lorsque l'effectif est de 150 élèves ou plus.

Pour les écoles secondaires ayant un effectif de 150 élèves, le financement devrait permettre d'y affecter une directrice ou un directeur à plein temps, une directrice adjointe ou un directeur adjoint à demi-temps ou une autre personne assumant un rôle de leadership (par exemple, un conseiller en orientation ou un bibliothécaire) et deux secrétaires à plein temps.

Recommandation 3 :

Que des fonds additionnels soient alloués pour financer la présence d'adultes pour assurer la sécurité et assumer un rôle de leadership dans chaque école admissible à partir de la nouvelle subvention pour les petites écoles en région éloignée, comme dans le cas de la recommandation 2.

Je prévois que 15 millions provenant des 118 millions de dollars disponibles seront répartis parmi les conseils scolaires selon la recommandation 3.

Ressources pédagogiques et de dotation

Plusieurs petites écoles ont besoin d'un plus grand nombre d'enseignantes et d'enseignants pour éviter d'avoir recours aux classes à trois années d'études, de manière à fournir l'essentiel comme le programme de base de français et l'éducation à l'enfance en difficulté et afin d'offrir une vaste gamme de cours et de niveaux dans les écoles secondaires. Les petites écoles en région éloignée ont également besoin de ressources flexibles pour pouvoir payer les coûts plus élevés par élève pour le matériel d'apprentissage, les connexions Internet haute vitesse, les excursions scolaires, les événements culturels, le transport pour l'éducation coopérative et bien d'autres choses.

Recommandation 4 :

Que des fonds additionnels soient alloués pour l'embauche d'enseignantes et d'enseignants dans les écoles admissibles à partir de la nouvelle subvention pour les petites écoles en région éloignée, tout comme dans le cas de la recommandation 2.

Recommandation 5 :

Que des fonds additionnels soient alloués pour l'acquisition d'un matériel d'apprentissage dans les écoles admissibles à partir de la nouvelle subvention pour les petites écoles en région éloignée. Cette allocation devrait comprendre un montant de base par école ainsi qu'un montant par élève et devrait être accordée à toutes les écoles répondant au critère de distance minimale de huit kilomètres dans le cas des écoles élémentaires et de 32 km pour ce qui est des écoles secondaires.

Je prévois que 82 millions de dollars seraient répartis parmi les conseils scolaires selon les recommandations 4 et 5.

Les conseils de langue française font face à des coûts encore plus élevés que leurs vis-à-vis de langue anglaise pour faire l'acquisition d'un matériel pédagogique approprié. Il faudrait tenir compte de cette réalité pour attribuer des fonds pour l'obtention d'un matériel d'apprentissage supplémentaire.

Coûts de fonctionnement et de réfection des écoles dont l'effectif est peu élevé

La décision de garder une école ouverte entraîne des frais de chauffage, d'éclairage et de nettoyage à l'échelle du bâtiment, quel que soit le nombre d'élèves qui fréquentent l'établissement. De même, la réparation des biens d'équipement peut s'avérer nécessaire, quel que soit le nombre d'élèves inscrits. À l'heure actuelle, un certain financement

complémentaire est prévu, mais il existe un plafond de 20 %, de sorte qu'une école fréquentée à 50 % de sa capacité ne se verrait accorder que 70 % du financement normal pour assurer le fonctionnement et la réfection.

Recommandation 6 :

Que le plafond de 20 % soit éliminé pour les écoles admissibles et qu'un autre financement complémentaire soit fourni pour les coûts de fonctionnement et de réfection par le biais de la subvention pour les installations destinées aux élèves sur une base graduée, tout comme pour la recommandation 2.

Incidence des écoles en région éloignée sur le financement pour les nouvelles places

Un conseil a droit à des subventions pour créer de nouvelles places à condition que le nombre total d'élèves dépasse la capacité permanente du conseil. Une capacité d'accueil excédentaire dans les écoles en région éloignée ne pouvant pas être fermées peut empêcher certains conseils d'augmenter le nombre de places dans les régions à croissance marquée. Plusieurs sont d'avis que l'on devrait éliminer la capacité excédentaire des écoles en région éloignée dans le calcul pour les nouvelles places. Si l'effectif d'une école en région éloignée est inférieur à sa capacité, il faudrait alors éliminer tant l'effectif de l'école en question que sa capacité théorique du calcul de l'allocation pour les nouvelles places.

Recommandation 7 :

Que soit élaborée une méthode d'admissibilité pour les nouvelles places pour faire en sorte que les écoles en région éloignée ne produisent pas un effet défavorable sur l'admissibilité d'un conseil au financement pour les nouvelles places.

Je prévois que 21 millions de dollars seraient répartis parmi les conseils scolaires selon les recommandations 6 et 7.

Dispositions transitoires

Lorsque des modifications sont apportées à un processus d'allocation applicable à un très grand nombre de conseils scolaires différents, il est possible qu'un nombre restreint de conseils touchent des revenus moindres d'après la nouvelle méthode. Je recommande qu'un financement transitoire soit prévu, au besoin, pour faire en sorte qu'aucun conseil scolaire ne reçoive un financement inférieur en 2003-2004 à ce qu'il aurait reçu avant lesdites modifications. Le ministère devrait songer à la possibilité de maintenir cette disposition en 2004-2005.

Recommandation 8 :

Que l'on prévoie un financement transitoire pour les conseils au cours de 2003-2004 si le total de l'allocation pour les petites écoles et du financement complémentaire pour le fonctionnement et la réfection en 2002-2003 dépasse la somme de la nouvelle subvention et de la nouvelle méthode de financement complémentaire pour le fonctionnement et la réfection en 2003-2004.

Regroupement des écoles admissibles

Je recommande que, en cas de fermeture d'une école admissible, le conseil conserve le nouveau financement complémentaire pour le fonctionnement et la réfection ainsi que la composante d'administration au niveau de l'école provenant de la nouvelle subvention pour les petites écoles en région éloignée. Cet argent, que le conseil devrait recevoir pendant 25 ans, viendrait s'ajouter au financement pour la réfection des écoles et serait sujet aux conditions du fonds de réserve pour les installations destinées aux élèves, conformément au Règlement 446/98 de l'Ontario.

Cette méthode assure la neutralité de la décision de regrouper les écoles admissibles quant aux revenus et procure un flux de revenus dont le conseil peut se servir pour payer les améliorations apportées aux immobilisations dans le cas des écoles regroupées. Cette recommandation devrait s'appli-

quer à toutes les écoles de jour offrant un programme scolaire normal en 2002-2003 et respectant les critères d'admissibilité décrits plus tôt, même si l'école était fermée à la fin de l'année scolaire 2002-2003.

Recommandation 9 :

Que, si une école admissible est fermée, le conseil puisse conserver comme fonds d'immobilisations le nouveau financement complémentaire pour le fonctionnement et la réfection ainsi que la composante d'administration au niveau de l'école provenant de la nouvelle subvention pour les petites écoles en région éloignée.

Manque de salles d'enseignement spécialisées

Les élèves de certains petits établissements scolaires risquent d'être désavantagés parce que leur école manque de salles d'enseignement spécialisées. Le ministère de l'Éducation effectue actuellement une évaluation en profondeur de l'état de tous les édifices scolaires de la province en ayant recours aux services de professionnels du bâtiment et d'outils standard pour évaluer le coût de l'entretien des immobilisations. Cette évaluation de l'état des édifices comprend également un examen pour déterminer dans quelle mesure les installations scolaires disposent de locaux d'enseignement tels que des gymnases (ou locaux d'utilisation générale), des laboratoires de sciences et des bibliothèques/centres de ressources.

Compte tenu des résultats de cette évaluation de l'état des établissements scolaires, j'encourage le ministère de l'Éducation à employer une partie du financement dont il est fait mention dans la recommandation 20 du *Rapport du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation, 2002*, pour faire en sorte que toute école en région éloignée dans la province se conforme à une norme minimale pour les salles d'enseignement spécialisées, y compris les gymnases (ou les locaux d'utilisation générale), les laboratoires de sciences (dans les écoles secondaires) ainsi que les bibliothèques/centres de ressources, comme il se doit pour chaque palier.

Transport

La structure de la subvention pour le transport des élèves a peu changé depuis 1998. Les injustices qui existaient avant le regroupement des conseils scolaires persistent. Dans certains cas, les conseils ont fait remarquer que la subvention pour le transport des élèves a fait obstacle au regroupement des écoles, là où le regroupement aurait pu avoir une incidence bénéfique sur les programmes d'éducation. Les mesures de regroupement entraînent bien souvent des dépenses accrues en matière de transport des élèves; malgré cela, dans le passé, la subvention pour le transport n'était pas rajustée pour tenir compte d'un regroupement d'écoles. Ainsi, les frais de transport plus élevés pouvaient faire obstacle à un regroupement utile des écoles ou réduisaient la flexibilité dont disposait le conseil pour améliorer les programmes dans les écoles regroupées.

Chose encore plus grave, les itinéraires à l'élémentaire et au secondaire se sont avérés trop longs, entraînant la perte d'occasions de jeu ou de travail après l'école pour l'accompagnateur et des difficultés pour l'accompagnateur de certains élèves en difficulté. Il existe une urgente nécessité de la part du ministère de l'Éducation de mettre en œuvre une nouvelle approche pour financer le transport scolaire, de manière à mieux tenir compte des coûts réels rattachés au transport des élèves dans le cas des écoles éloignées.

Je crois comprendre que ces questions sont abordées dans la politique nouvellement approuvée sur la subvention pour le transport. J'aimerais donc féliciter le ministère de l'Éducation pour cette mesure.

Répondre aux besoins des élèves autochtones

Nous avons appris que de nombreuses petites écoles du nord de l'Ontario sont fréquentées par un nombre important d'élèves autochtones, soit par suite d'une entente sur les droits de scolarité ou encore à cause de familles n'habitant pas la réserve. Pour des raisons de langue et de culture, beaucoup d'élèves autochtones éprouvent de la difficulté à

suivre le curriculum. Dans bien des cas, ils ont besoin d'un soutien semblable à celui que reçoivent les élèves en *English as a second language*. Je crois comprendre que les conseils scolaires ne bénéficient pas de financement à cet égard à l'heure actuelle. J'appuie la recommandation 11 du *Rapport du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation, 2002*, dans lequel monsieur Rozanski invite le ministère de l'Éducation à « créer une nouvelle subvention en vue de répondre aux besoins en matière d'éducation des élèves autochtones qui ne vivent pas dans une réserve ».

Allocation aux conseils ruraux et éloignés

Pendant toute la durée des consultations, on m'a dit que cette allocation est mal conçue ou mal comprise. En conséquence, la perception d'injustice est largement répandue. Mon mandat exigeait que je me concentre sur la question des ressources supplémentaires dont les écoles admissibles ont besoin. L'allocation aux conseils ruraux et éloignés est toutefois conçue pour procurer des fonds aux conseils scolaires en vue de les dédommager pour les coûts supplémentaires qu'entraîne l'achat de biens et services pour toutes les écoles et leur administration. Il n'est pas possible d'identifier les fonds attribuables aux petites écoles. Bien qu'il ne soit pas de mon ressort de reformuler cette allocation, il semble évident qu'une analyse et une révision de l'allocation aux conseils ruraux et éloignés s'imposent et j'invite le ministère de l'Éducation à l'entreprendre.

Processus et modalités de regroupement des écoles

Parmi les nombreux problèmes avec lesquels les conseils sont aux prises, peu sont aussi difficiles et susceptibles de semer la discorde que la recommandation de fermer une école. Il importe, pour toutes les personnes concernées, qu'en rendant une telle décision le conseil suive les modalités pour demeurer centrés sur les raisons légitimes ainsi que sur le pour et le contre et pour éviter que le débat ne soit sapé par la discorde au détriment du processus.

En accord avec l'autonomie et l'autorité légale dont il jouit, chaque conseil doit élaborer et adopter ses propres modalités. Le ministère de l'Éducation a élaboré des lignes directrices pour servir de guide aux conseils pour établir leurs propres politiques. Vous trouverez ci-après les sections pertinentes de ces lignes directrices à l'intention des conseils scolaires.

> « Ceux-ci ont été avisés qu'ils doivent élaborer une politique sur la fermeture des écoles. Cette politique doit comprendre les éléments suivants :
>
> 1. la marche à suivre pour décider du moment où la fermeture d'une école sera étudiée et des modalités de cette fermeture;
> 2. la marche à suivre qui sera adoptée pour permettre aux personnes préoccupées par les conséquences sociales et économiques du regroupement pour la collectivité de faire connaître leur point de vue au conseil avant que la décision de fermer une école ne soit prise;
> 3. l'établissement d'un délai minimum entre la désignation d'une école susceptible d'être fermée et la décision finale du conseil;
> 4. l'obligation de présenter les rapports suivants au conseil en séance publique :
>   a. les conséquences du regroupement sur les activités sociales, culturelles, éducatives et récréatives de la collectivité qui se déroulent à l'école;
>   b. les conséquences de la fermeture d'une école en particulier :
>   - sur le secteur de fréquentation établi pour cette école;
>   - sur la fréquentation des autres écoles;
>   - sur les besoins en matière de transport;
>   c. une analyse de l'incidence sur les programmes des élèves de l'école qui serait fermée et des autres écoles qui seraient touchées par cette fermeture;
>   d. l'impact financier de la fermeture ou de la non-fermeture de l'école, y compris sur les immobilisations;
>   e. une proposition sur l'utilisation ou l'aliénation possible de l'école si elle doit être fermée. »

Les rapports prescrits par ces lignes directrices permettent au conseil scolaire de disposer d'une source de renseignements sur l'incidence que le regroupement aura à la fois sur l'école touchée et sur la collectivité environnante.

Les conseils scolaires ont revu leurs politiques à la lumière de leurs expériences et dans le contexte des conseils regroupés. En règle générale, les participants ont exprimé un haut degré de satisfaction à l'égard de leurs politiques écrites. Lorsque l'on faisait allusion à des difficultés, elles concernaient la mise en œuvre, par le conseil, de sa politique et non pas la politique elle-même. Compte tenu du climat social actuel, il importe que les politiques et procédures régissant les regroupements répondent aux critères de transparence et de consultation décrits dans les lignes directrices mentionnées précédemment et que l'on fixe des délais précis et raisonnables pour permettre la formulation de commentaires et pour le processus décisionnel. Il est particulièrement important que les groupes intéressés aient l'occasion d'exprimer leurs inquiétudes directement au conseil d'administration avant que ce dernier ne rende sa décision finale.

Recommandation 10 :

Que les conseils scolaires soient tenus de veiller à ce que leurs politiques de fermeture d'écoles comportent des délais clairs et appropriés et que les intervenants de la collectivité aient l'occasion de faire connaître leurs préoccupations directement au conseil en temps opportun.

Recommandations

Recommandation 1 : Que le montant estimatif de 68 millions de dollars de l'allocation pour les petites écoles soit transféré à une nouvelle subvention pour les petites écoles en région éloignée et que les 50 millions de dollars réservés à la Stratégie d'éducation en milieu rural soient répartis par le biais de cette nouvelle subvention et sous forme de financement complémentaire pour le fonctionnement et la réfection des écoles.

Recommandation 2 : Que, pour les écoles élémentaires, le financement provenant de la nouvelle subvention pour les petites écoles en région éloignée soit accordé au conseil scolaire lorsque la distance par rapport à l'école élémentaire la plus proche du conseil dépasse huit kilomètres et que le financement augmente à mesure que la distance augmente. L'aide financière maximale serait accordée lorsque la distance est de 32 km ou plus. Pour les écoles secondaires, le financement serait accordé au conseil scolaire lorsque la distance par rapport à l'école secondaire la plus proche du conseil dépasse 32 km et augmenterait graduellement jusqu'au maximum lorsque la distance est de 80 km ou plus.

Recommandation 3 : Que des fonds additionnels soient alloués pour financer la présence d'adultes pour assurer la sécurité et assumer un rôle de leadership dans chaque école admissible à partir de la nouvelle subvention pour les petites écoles en région éloignée, comme dans le cas de la recommandation 2.

Recommandation 4 : Que des fonds additionnels soient alloués pour l'embauche d'enseignantes et d'enseignants dans les écoles admissibles à partir de la nouvelle subvention pour les petites écoles en région éloignée, tout comme dans le cas de la recommandation 2.

Recommandation 5 : Que des fonds additionnels soient alloués pour l'acquisition d'un matériel d'apprentissage dans les écoles admissibles à partir de la nouvelle subvention pour les petites écoles en région éloignée. Cette allocation devrait comprendre un montant de base par école ainsi qu'un montant par élève et devrait être accordée à toutes les écoles répondant au critère de distance minimale de huit kilomètres dans le cas des écoles élémentaires et de 32 km pour ce qui est des écoles secondaires.

Recommandation 6 : Que le plafond de 20 % soit éliminé pour les écoles admissibles et qu'un autre financement complémentaire soit fourni pour les coûts de fonctionnement et de réfection par le biais de la subvention pour les installations destinées aux élèves sur une base graduée, tout comme pour la recommandation 2.

Recommandation 7 : Que soit élaborée une méthode d'admissibilité pour les nouvelles places pour faire en sorte que les écoles en région éloignée ne produisent pas un effet défavorable sur l'admissibilité d'un conseil au financement pour les nouvelles places.

Recommandation 8 : Que l'on prévoie un financement transitoire pour les conseils au cours de 2003-2004 si le total de l'allocation pour les petites écoles et du financement complémentaire pour le fonctionnement et la réfection en 2002-2003 dépasse la somme de la nouvelle subvention et de la nouvelle méthode de financement complémentaire pour le fonctionnement et la réfection en 2003-2004.

Recommandation 9 : Que, si une école admissible est fermée, le conseil puisse conserver comme fonds d'immobilisations le nouveau financement complémentaire pour le fonctionnement et la réfection ainsi que la composante d'administration au niveau de l'école provenant de la nouvelle subvention pour les petites écoles en région éloignée.

Recommandation 10 : Que les conseils scolaires soient tenus de veiller à ce que leurs politiques de fermeture d'écoles prescrivent des délais clairs et appropriés et que l'on accorde aux intervenants de la collectivité l'occasion de communiquer leurs préoccupations directement au conseil en temps opportun.

Annexe A. Soumissions (au 26 juin 2003)

Particuliers :

M. et Mme J. G. Andrade

Julie Andrews-Jotham

Lynn Ayres

Toby Barrett, député

Lyn Barsevskis

Alan Bottomley

Brent Bunker

Kerry Callan-Jones

Bill Carr

Carol et Robert Chesney

Roger et Marianne Couckuyt

Bruce Curry

Peter Evans

John Francis

Suzanne Greenslade

Ernie Hardeman, député

Phil Hedges

Deborah Jeffrey

Elizabeth Kerr

Lucille Kyle

Rupert Larocque

Diane Longtin

Tom Macartney

Joanne Mitchell

Michael Parrington

Brenda Partridge

Jennifer Perkin

Lynn Scott

Tom Shumaker

Robin Spence et Kathy Oja

Margaret Stewart

Graham Warwick

Organismes :

Administrations scolaires d'Airy et de Sabine, administrations scolaires de Muchison et de Lyell, et The Protestant Separate School Board of the Town of Penetanguishene

Algonquin and Lakeshore Catholic District School Board

Arthur and District Chamber of Commerce

Arthur District High School, conseil d'école

Association franco-ontarienne des conseils scolaires catholiques/Association des conseillères et des conseillers des écoles publiques de l'Ontario

Avon Maitland District School Board

Beckwith School, Community Council

Bluewater District School Board

Brant Haldimand Norfolk Catholic District School Board

Catholic District School Board of Eastern Ontario

Catholic Principals' Council of Ontario

Citizens for Public Education

Comté de Norfolk

Conseil consultatif de la ministre sur l'éducation de l'enfance en difficulté

Conseil des écoles catholiques de langue française du Centre-Est

Conseil ontarien des parents

Conseil scolaire catholique de district des Grandes Rivières

Conseil scolaire catholique Franco-Nord

Conseil scolaire de district catholique de l'Est ontarien

Conseil scolaire du district du Grand Nord de l'Ontario

Conseil scolaire public de district du Centre-Sud-Ouest

Corporation of the County of Elgin

Council of Senior Business Officials

Dunwich-Dutton Public School, conseil d'école

Elk Lake Public School, conseil d'école

Fédération de l'agriculture de l'Ontario

Federation of Northern Ontario Municipalities

Glencoe District High School, conseil d'école

Grand Erie District School Board

Hastings and Prince Edward District School Board

Holmesville Public School, Parent Action Committee

Huron/Perth County Federations of Agriculture

Huron-Superior Catholic District School Board

Kawartha Pine Ridge District School Board

Kenilworth Public School, Parent Council Association

Kenora Catholic District School Board

Kirkland Lake Collegiate and Vocational Institute, conseil d'école

Lakehead District School Board

Lambton Kent District School Board

Limestone District School Board, Rural Education Strategy Focus Committee

Municipalité de Northern Bruce Peninsula

Municipalité d'Opasatika représentant la coalition municipale du corridor de l'autoroute 11

Municipalité de Goderich

Near North District School Board

Nipissing-Parry Sound Catholic District School Board

Northeastern Catholic District School Board

Northern School Resource Alliance

North Hastings Senior Elementary School, Parent Advisory Council

Northwest Catholic District School Board

Ontario Catholic School Trustees' Association

Ontario Co-operative Education Association

Ontario Knowledge Learning Network

Ontario Public School Boards' Association

Pinecrest Memorial Elementary School, conseil d'école

Rainbow District School Board

Rainbow District School Board, School Councils' Co-ordinating Committee

Rainy River District School Board

Renfrew County Catholic District School Board

Renfrew County District School Board

Rothwell-Osnabruck School, conseil d'école

Sacred Heart Catholic School, Enrolment Incentive Team

Simcoe County District School Board

St. Clair Catholic District School Board

STEP (Saving Township Education Places) in the Right Direction

Superior North Catholic District School Board

Thames Valley District School Board, Community Education Centre – East

Thames Valley District School Board, conseillères et conseillers scolaires

Toronto District School Board

Upper Canada District School Board

Warsaw School, conseil d'école

Wellington Catholic District School Board

West Elgin Secondary School Council

West Elgin Seniors' Projects Action Committee

Annexe B. Liste des participants aux tables rondes

Thunder Bay, le 23 mai 2003
Celeste King
Catholic Principals' Council of Ontario

Bryan McInnes
Conseil ontarien des parents

Sylvia Mills
Ontario Principals' Council

Tom Mustapic
Association des administrateurs et des administratrices d'affaires des écoles catholiques de l'Ontario

Steve Parfeniuk
Council of Ontario Directors of Education

Rob Richardson
Thunder Bay Children's Aid Society

Gerry Rousseau
Ontario Catholic School Trustees' Association

Brockville, le 27 mai 2003
Rick Gales
Council of Senior Business Officials

Joan Hodge
Ontario Public School Boards' Association

Nancy Kirby
Ontario Catholic School Trustees' Association

Bev Lee
Catholic Principals' Council of Ontario

Greg McNally
Council of Ontario Directors of Education

John Van Turnhout
Fédération de l'agriculture de l'Ontario

Ted Whiteland
Ontario Principals' Council

Pembroke, le 28 mai 2003
Randy Bissonnette
Catholic Principals' Council of Ontario

Peter Hamilton
Ontario Public School Boards' Association

Lorne Keon
Council of Ontario Directors of Education

Ross McEwen
Ontario Principals' Council

Eleanor Newman
Council of Ontario Directors of Education

Jim Nubel
Comité sur la croissance intelligente - Est de l'Ontario

Debra Pretty-Straathof
Fédération de l'agriculture de l'Ontario

Mary Lynn Schayer
Association des administrateurs et des administratrices d'affaires des écoles catholiques de l'Ontario

Bob Schreader
Ontario Catholic School Trustees' Association

North Bay, le 30 mai 2003
Grace Barnhardt
Association des administrateurs et des administratrices d'affaires des écoles catholiques de l'Ontario

Anna Marie Bitonti
Council of Ontario Directors of Education

Mike Courchesne
Catholic Principals' Council of Ontario

Bette Jean Crews
Fédération de l'agriculture de l'Ontario

Colleen Landers
Ontario Catholic School Trustees' Association

Gary O'Connor
Rural Ontario Municipal Association

Eunice Saari
Ontario Public School Boards' Association

Bob Stones
Ontario Principals' Council

Verlie Toman
Régie des services publics de Restoule

Paul Tufford
Centre Éco-ressources d'Elk Lake

Colin Vickers
Council of Ontario Directors of Education

Peggy Young
Town of Northeastern Manitoulin and the Islands Community Development Corp.

Toronto, le 3 juin 2003
Jean-Luc Bernard
Conseil ontarien des directrices et des directeurs de l'éducation de langue française

Joseph Bisnaire
Association franco-ontarienne des conseils scolaires catholiques

Robert Desbiens
Association des directions et des directions adjointes des écoles franco-ontariennes

Pierre Filiatrault
Conseils scolaires de langue française

Françoise Fournier
Association des gestionnaires de l'éducation franco-ontarienne

Robert Gagné
Association franco-ontarienne des conseils scolaires catholiques

Colombe Hinse
Association française des municipalités de l'Ontario

Martial Levac
Association française des municipalités de l'Ontario

Ronald Marion
Association des conseillères et des conseillers des écoles publiques de l'Ontario

Claude Mayer
Conseil de la coopération de l'Ontario

Ghislaine Pilon
Parents partenaires en éducation

Louise Pinet
Association des conseillères et des conseillers des écoles publiques de l'Ontario

Michel Serré
Conseil ontarien des directrices et des directeurs de l'éducation de langue française

Paul Trudel
Parents partenaires en éducation

Alliston, le 4 juin 2003
Sharon Bate
Council of Ontario Directors of Education

Barbara Clarkson
Catholic Principals' Council of Ontario

Sam Coghlan
Association des bibliothèques publiques de l'Ontario

Cathy Colton
Association des administrateurs et des administratrices d'affaires des écoles catholiques de l'Ontario

Des Connors
Ontario Catholic Supervisory Officers' Association

Helen Coutts
Canton de Springwater

Deb Dalziel
Economic Developers' Council of Ontario

Gary Davison
Foundation for Rural Living

David Few
Ontario Association of School Business Officials

Patricia Greig
Rural Ontario Municipal Association

Julie Heidman
Conseil ontarien des parents

Rick Maloney
Ontario Catholic School Trustees' Association

David Pyper
Ontario Principals' Council

Valerie Ryan
Conseil rural de l'Ontario

Chris Scott
Chambre de commerce de la grande région de Dufferin

Allen Taylor
Rural Ontario Municipal Association

Mark Valcic
Ontario Association of School Business Officials

Mary Anne Wilson
Ontario Public School Boards' Association

Woodstock, le 6 juin 2003
Doug Acton
Ontario Principals' Council

Joyce Bennett
Ontario Public School Boards' Association

Marilyn Broadfoot
Fédération de l'agriculture des comtés de Huron et Perth

John Cuddie
Ontario Association of School Business Officials

Wally Easton
Council of Senior Business Officials

Tim Holmes
Council of Ontario Directors of Education

Paul Mistele
Fédération de l'agriculture de l'Ontario

Patricia Morley
Catholic Principals' Council of Ontario

Catharine Murphy
Council of Ontario Directors of Education

Bernard Murray
Ontario Catholic School Trustees' Association

Joel Sloggett
Ontario Association of School Business Officials

Pat Smith
Conseil rural de l'Ontario

Gerry Thuss
Association des administrateurs et des administratrices d'affaires des écoles catholiques de l'Ontario

Oscar Van De Walle
Chambre de commerce de Delhi

Graham Warwick
Conseil rural de l'Ontario

Mark Weaver
Council of Ontario Directors of Education

Annexe C. Liste des participants aux rencontres avec des associations d'intervenants provinciaux et d'autres groupes

Association franco-ontarienne des conseils scolaires catholiques
Marcel Baird

Catholic Principals' Council of Ontario
Nelly Kelders, présidente

Lou Rocha, directeur administratif

Syndicat canadien de la fonction publique
Linda Jewett, représentante nationale

Charlotte Monardo, présidente

Chiefs of Ontario
Wendy Johnson, coordonnatrice à l'éducation et analyste de la politique

Debbie Lipscombe, Grand Council Treaty #3

LuAnne Hill MacDonald, Aboriginal Institutes' Consortium

Sherry Sandy, adjointe à l'éducation

Brian Walmark, nation Nishnawbe Aski

Council of Senior Business Officials
Bob Allison, coprésident

Wally Easton, coprésident

Groupe parlementaire du parti libéral
Gerard Kennedy, député de Parkdale-High Park

Katherine Telford, adjointe exécutive de Gerard Kennedy

Nation des Métis de l'Ontario
Bonny Cann, responsable du développement communautaire

Pierre Lefebvre, administrateur

Jean McIsaac, directrice du logement et des ressources humaines

Conseil consultatif de la ministre sur l'éducation de l'enfance en difficulté
Lynn Ziraldo, présidente

Ontario Catholic School Trustees' Association
Bernard Murray, membre

John Stunt, directeur administratif

Gerry Thuss

Ontario Knowledge Learning Network
Baiba St. John, directeur principal

Ron St. Louis, agent d'éducation

Conseil ontarien des parents
Trudy Griffiths, présidente

Ontario Principals' Council
Mike Benson, directeur administratif

Helen Spence, présidente

Conseil rural de l'Ontario
Pat Smith, président

Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et organismes affiliés
Phyllis Benedict, présidente, Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario

Steve Kirby, membre exécutif, Ontario English Catholic Teachers' Association

Pat McAdie, responsable de la recherche, Elementary Teachers' Federation of Ontario

Robert Millaire, adjoint exécutif, Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens

Emily Noble, présidente, Elementary Teachers' Federation of Ontario

People for Education
Kathryn Blackett, membre du personnel

Annie Kidder, membre du personnel

Gay Stevenson, membre du personnel

Groupe parlementaire du parti progressiste conservateur
Ted Arnott, député de Waterloo-Wellington

Toby Barrett, député de Haldimand-Norfolk-Brant

Bruce Carson, directeur de la politique et de la stratégie, bureau de la vice-première ministre et ministre de l'Éducation

Brad Clark, député de Stoney Creek

Jennifer Dempster, liaison avec les députés, pour le compte de Brian Coburn, député d'Ottawa-Orléans

Doug Galt, député de Northumberland

Bert Johnson, député de Perth-Middlesex

Peter Kearns, membre du personnel, pour le compte de John O'Toole, député de Durham

Mike Low, Cabinet du premier ministre

Norm Miller, député de Parry Sound-Muskoka

Julia Munro, députée de York North

Kelly Shute, Cabinet du premier ministre

Jason Statton, membre du personnel, pour le compte d'Helen Johns, députée de Huron-Bruce

Gary Stewart, député de Peterborough

Annexe D. Visites des établissements scolaires effectuées par le conseiller dans le cadre de la Stratégie d'éducation en milieu rural

Le 23 mai 2003
Fourway Public School (Lakehead District School Board) à Sunshine

Le 27 mai 2003
St. Joseph School (Catholic District School Board of Eastern Ontario) à Toledo

Le 28 mai 2003
École élémentaire publique l'Équinoxe (Conseil scolaire de district des écoles publiques de l'Est de l'Ontario) à Pembroke

Le 30 mai 2003
École Lorrain (Conseil scolaire de district catholique Franco-Nord) à Bonfield

Le 4 juin 2003
Tecumseth North Elementary School (Simcoe County District School Board) à Cookstown

Le 6 juin 2003
Sweaburg Public School (Thames Valley District School Board) à Woodstock

Annexe E. Certaines des sources consultées

Beeson, Elizabeth, et Marty Strange. *Why Rural Matters 2003: The Continuing Need for Every State to Take Action on Rural Education*, Washington, DC, Rural School Community Trust Policy Program, 2003. (http://ruraledu.org/streport/pdf/WRM_2003.pdf)

Du Plessis, Valerie, Roland Beshiri, Ray D. Bollman et Heather Clemenson. *Définitions de rural*, document de travail sur l'agriculture et le milieu rural, document de travail n° 61, Ottawa, Statistique Canada, Division de l'agriculture, 2002. (http://www.statcan.ca/français/IPS/Data/21-601-MIF2002061.htm)

Gouvernement de la Colombie-Britannique, Task Force on Rural Education. *Enhancing Rural Learning: Report of the Task Force on Rural Education*, Victoria, s.i., 2003. (http://www.bced.gov.bc.ca/mintask/rural_task_rep.pdf)

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador. *Supporting Learning: Report of the Ministerial Panel on Educational Delivery in the Classroom*, St. John's, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, 2000. (http://www.edu.gov.nf.ca/panel/panel.pdf)

Gouvernement de l'Ontario, ministère des Finances. *Projections démographiques pour l'Ontario 1999-2028*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2000. (http://www.gov.on.ca/FIN/french/demographics/demog00f.pdf)

Groupe de travail sur le maintien de l'école de village. *Mémoire du Groupe de travail*, Québec, s.i., 2003. (http://www.meq.gouv.qc.ca/lancement/ ecole_village/maintienecolevillage.pdf)

Lauzon, Al. « Summary of Literature on Rural School Consolidation and Closure », Guelph, Université de Guelph, n.d.. (http://www.uoguelph.ca/~allauzon/school.html)

Lauzon, Allan C., et Danielle Leahy. « Rural Schools and Educational Reform: Should We Keep Rural Schools Open? A Review of the Literature », Guelph, School of Rural Extension Studies, Université de Guelph, n.d.

Leithwood, Kenneth, Michael Fullan et Nancy Watson. *The Schools We Need: A New Blueprint for Ontario*, Toronto, Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, 2003.

Lyson, Thomas A. « What Does a School Mean to a Community? Assessing the Social and Economic Benefits of Schools to Rural Villages in New York », *Journal of Research in Rural Education*, 17 (hiver 2002), 131-7.

People for Education. *Ontario's Small Schools*, Toronto, People for Education, 2003. (http://www.peopleforeducation.com/reports/smllschl/smallschoolsrpt_03.PDF)

Rapport du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation, 2002 : Investir dans l'éducation publique : Favoriser l'amélioration continue de l'apprentissage et du rendement des élèves. Toronto, s.i., 2002. (http://www.edu.gov.on.ca/fre/document/reports/task02/reportf.html)

Salant, Priscilla, et Anita Waller. *What Difference Do Local Schools Make? A Literature Review and Bibliography*, préparé pour Annenberg Rural Challenge Policy Program. s.i., 1998. (http://www.ruraledu.org/docs/salant.html).

Sell, Randall S. F. Larry Leistritz et JoAnn M. Thompson. *Socio-economic Impacts of School Consolidation on Host and Vacated Communities*, Agricultural Economics Report No. 347, Fargo, Department of Agricultural Economics, Agricultural Experiment Station, North Dakota State University, 1996. (http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=96&ftype=.pdf)

Rencontre de travail spéciale des ministres provinciaux et territoriaux de l'Éducation : Documents, Québec, s.i., 2003.

Annexe F. Document de travail sur la Stratégie d'éducation en milieu rural

Introduction

Cet examen de la Stratégie d'éducation en milieu rural est l'une des mesures prises par le gouvernement de l'Ontario en réponse aux recommandations du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation, dirigé par Mordechai Rozanski.

Il est particulièrement difficile aux conseils scolaires responsables des régions rurales et éloignées de veiller à ce que les élèves aient des chances équitables d'acquérir une éducation convenable. Ces conseils ont parfois des écoles éparpillées sur un vaste territoire et des coûts supplémentaires de fonctionnement et de rémunération du personnel. Bon nombre de petites écoles demeurent ouvertes malgré un très faible effectif scolaire, effectif parfois si bas que la viabilité éducative de l'établissement est mise en question.

En décembre 2002, M. Rozanski a enjoint à la province d'envisager l'affectation de fonds supplémentaires à titre de financement de base aux petites écoles des collectivités ne comptant qu'un seul établissement scolaire. Il a recommandé que le financement de ces écoles soit accru de 50 millions de dollars annuellement.

En mars 2003, le gouvernement a annoncé qu'il investirait 19 millions de dollars en nouveau financement permanent pour aider les petites écoles et les écoles rurales et du Nord à offrir une éducation caractérisée par l'excellence, et 50 millions en nouveau financement permanent pour une Stratégie d'éducation en milieu rural. Ce financement de la Stratégie d'éducation en milieu rural devra commencer au cours de l'année scolaire 2003-2004.

M. James Downey, ancien recteur de l'Université de Waterloo, a été nommé conseiller pour la Stratégie d'éducation en milieu rural. Il consulte actuellement des intervenantes et intervenants du milieu de l'éducation et d'autres intervenants communautaires dans l'ensemble de l'Ontario pour trouver des moyens de renforcer les écoles des collectivités rurales et éloignées avant de recommander la méthode à observer pour l'affectation de ce nouveau financement permanent de 50 millions de dollars pour la Stratégie d'éducation en milieu rural.

Mandat

Le mandat du conseiller consiste à :

- consulter les intervenantes et intervenants du milieu de l'éducation et d'autres intervenants communautaires des régions rurales et du Nord afin de déterminer le rôle et l'avenir de l'école communautaire locale;
- mener des recherches sur les approches employées dans d'autres compétences pour appuyer les petites écoles des collectivités dotées d'un seul établissement scolaire;
- examiner les directives du ministère de l'Éducation et les pratiques des conseils scolaires en matière de fermeture d'écoles afin de veiller à ce que les décisions locales prises à cet égard soient ouvertes et sérieuses, conformément à la *Loi sur l'éducation*;
- déterminer quels conseils ont besoin d'une aide supplémentaire pour exploiter les petites écoles des collectivités ne comptant qu'un seul établissement scolaire;

- recommander une formule précise pour l'affectation des 50 millions de dollars qui seront versés aux conseils pour l'année scolaire 2003-2004.

Le conseiller fera des recommandations au gouvernement en juin 2003 pour que des mesures puissent être prises avant le début de l'année scolaire 2003-2004. Il veillera à ce que ses recommandations :

- puissent promouvoir les principes de justice, de sensibilité aux besoins des élèves et de responsabilité qui sous-tendent le financement axé sur les besoins des élèves;
- améliorent la stabilité du système d'éducation de l'Ontario;
- respectent le cadre constitutionnel et réglementaire de l'éducation en Ontario, lequel englobe les conseils scolaires publics, catholiques, de langue anglaise et de langue française.

Les conseils scolaires de langue française possèdent bon nombre des caractéristiques des conseils scolaires de langue anglaise ruraux et du Nord. La plupart ont une clientèle répartie sur un vaste territoire et un grand nombre de petites écoles. Dans le cadre de la consultation qui l'accompagne, la Stratégie d'éducation en milieu rural tiendra compte des besoins uniques des conseils de langue française.

Processus de consultation

À compter du 23 mai 2003, le conseiller convoquera une série de forums de discussion pour recueillir les observations de représentantes, de représentants et de leaders des collectivités rurales et du Nord, des conseils scolaires et d'autres partenaires du milieu de l'éducation. Les organisations et les groupes conviés à participer à ces forums désigneront eux-mêmes les personnes qui les y représenteront.

Parents, éducatrices, éducateurs et autres parties intéressées sont invités à présenter leurs observations par écrit. (Veuillez consulter la section **Complément d'information** à la fin de ce document de travail pour connaître la marche à suivre.)

La section suivante contient des questions qui encourageront les particuliers et les organisations à participer à la discussion et qui leur serviront de point de départ.

Cadre de discussion

Par les questions suivantes, on cherche à connaître votre opinion sur les principaux domaines méritant une attention particulière, par exemple : décisions concernant la fusion d'écoles; soutien des petites écoles des collectivités dotées d'un seul établissement scolaire; rôle et avenir de l'école communautaire locale. Les réponses à ces questions pourront aider à élaborer des recommandations utiles et pratiques.

Ressources requises

Le rapport du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation recommandait que les conseils qui décident, selon des critères sérieux et un processus décisionnel transparent, de garder ouverte une petite école, devraient recevoir le financement de base dont ils ont besoin pour assurer dans cette école un milieu d'apprentissage sûr et de grande qualité.

De quelles ressources les conseils scolaires ont-ils besoin pour exploiter les petites écoles des collectivités ne comptant qu'un seul établissement scolaire?

Par le truchement de la Subvention pour raisons d'ordre géographique, l'une des subventions accordées à des fins particulières dans le cadre du financement axé sur les besoins des élèves, la province accorde aux conseils des ressources supplémentaires pour les aider à absorber les coûts de fonctionnement des petites écoles dans les régions éloignées. Le volet « petites écoles » de la Subvention, basé sur le nombre d'élèves par année d'études, la distance qui sépare une école des autres établissements scolaires et le rapport directeur/écoles, devrait fournir 79 millions de dollars en 2003-2004, tandis que le volet « régions rurales et éloignées », basé sur l'effectif global du conseil, la distance à partir de grands centres urbains et la distance séparant les écoles du conseil, devrait fournir 128 millions de dollars. Signalons que ces

montants ne sont pas octroyés à titre d'enveloppes et que les conseils peuvent affecter les montants qui leur sont alloués aux priorités de leur choix.

Quels changements conviendrait-il d'apporter au financement axé sur les besoins des élèves pour fournir les soutiens additionnels nécessaires aux conseils exploitant les petites écoles des collectivités ne comptant qu'un seul établissement scolaire?

Critères de regroupement

Parents, éducatrices, éducateurs et autres membres des collectivités rurales et du Nord ont souvent fait valoir que la situation et les difficultés des écoles de leurs collectivités étaient différentes de celles des écoles des centres urbains, particulièrement en raison du rôle que tiennent certaines petites écoles dans leur communauté. Cela sous-entend que les critères pris en compte dans la décision de fermer une école ou de la garder ouverte devraient également inclure la situation et les besoins uniques de la collectivité.

Le rapport du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation a fait remarquer que la décision de fermer une école est une démarche responsable dans la mesure où elle aboutit à une plus grande concentration des ressources pédagogiques et des perspectives d'éducation des élèves. Ce groupe d'étude a défini un certain nombre de facteurs à peser dans la décision de fermer une école ou non :

> « La distance et le temps nécessaire pour la parcourir sont des critères cruciaux dans la décision de fermer une petite école ou de la garder ouverte. Les autres critères clés devraient inclure l'état des lieux, l'effectif, la présence ou l'absence - en raison d'un faible effectif - de programmes spécialisés et le fait que l'école soit seule ou non, dans la collectivité, à répondre à un besoin unique tel que l'enseignement en français. »

Les autres facteurs pertinents comprendraient éventuellement l'usage de l'école pour les besoins de la collectivité, les répercussions économiques et sociales de sa fermeture sur la collectivité et l'âge des élèves touchés par une telle décision.

Quels facteurs est-il important de prendre en compte dans les décisions concernant la fusion d'écoles dans les régions rurales et les collectivités ne comptant qu'un seul établissement scolaire?

Responsabilité

Le ministère de l'Éducation dispose d'un cadre de responsabilité qui lui permet de mieux veiller à ce que les conseils scolaires maintiennent des politiques et des pratiques de fusion d'écoles qui soient ouvertes, sérieuses et conformes à leur obligation d'assurer la bonne gestion des installations scolaires.

Y aurait-il moyen d'améliorer le cadre de responsabilité?

Rôles et fonctions des petites écoles dans les collectivités rurales et du Nord

Partout au Canada, les collectivités rurales et du Nord défendent l'importance de leurs écoles communautaires locales. Ces écoles, soutiennent leurs défenseurs, comportent des avantages tels que leur effectif relativement bas, un taux élevé de participation des parents et une relation étroite avec la collectivité. Les défenseurs de ces écoles soulignent également l'importante mesure dans laquelle ces établissements scolaires contribuent à assurer la pérennité des collectivités.

Quelles sont la mission et les fonctions capitales des écoles locales des collectivités rurales et du Nord?

Complément d'information

Le conseiller invite parents, éducatrices, éducateurs et autres parties intéressées à présenter leurs observations par écrit. **Les observations doivent être envoyées au conseiller d'ici le vendredi 6 juin 2003, 16 h 30.**

Les observations écrites peuvent être envoyées :

- via la section Contactez-nous du site Web de la Stratégie d'éducation en milieu rural, à http://ruraleducationstrategy.on.ca/fre/feedback.html

- par courriel à info@ruraleducationstrategy.on.ca
- par la poste à l'adresse suivante :

  Stratégie d'éducation en milieu rural
  C.P. 50
  77, rue Wellesley Ouest
  Toronto ON M7A 1N3

Pour plus de renseignements sur la Stratégie d'éducation en milieu rural, visiter : www.ruraleducationstrategy.on.ca

Des précisions sur le financement axé sur les besoins des élèves pour l'année scolaire 2003-2004 sont fournies sur le site Web du ministère de l'Éducation : www.edu.gov.on.ca/fre/funding/fund0304.html

Annexe G. Financement axé sur les besoins des élèves des petites écoles

Introduction

Les conseils scolaires prévoient recevoir plus de 15,3 milliards $ du gouvernement provincial en 2003-2004 par le biais de trois catégories de subventions grâce au financement axé sur les besoins des élèves :

- La **subvention de base** offre à chaque conseil un niveau de financement de base pour chaque élève.
- Les **subventions à des fins particulières** comblent les besoins particuliers de certains conseils ou élèves.
- La **subvention pour les installations destinées aux élèves** procure le financement pour le fonctionnement, l'entretien et la construction d'établissements scolaires.

Le présent document décrit la façon dont le financement pour venir en aide aux petites écoles est octroyé par le biais de chacune des catégories de subvention. Pour une description plus détaillée sur la manière de calculer les subventions aux conseils scolaires, veuillez consulter le *Document technique 2003-2004 sur le financement axé sur les besoins des élèves* publié par le ministère de l'Éducation de l'Ontario au printemps 2003.

1. Subvention de base

La subvention de base appuie les composantes de l'éducation en salle de classe qui sont communes à tous les élèves, y compris ceux qui fréquentent de petits établissements. Elle accorde le même montant par élève à tous les conseils scolaires et est fondée sur l'effectif moyen quotidien. La subvention de base fournira 3 885 $ et 4 681 $ à chaque élève du palier élémentaire et secondaire, respectivement, en 2003-2004. Pour l'année scolaire 2003-2004, 8,11 milliards $ ont été accordés au titre de cette subvention, notamment plus de 390 millions $ au titre de l'allocation pour les priorités locales.

La subvention de base vise à couvrir les coûts inhérents à une éducation dispensée en salle de classe tels que les suivants :

- *Titulaires de classe* – Salaires et avantages sociaux pour les titulaires de classe (y compris les fonctions d'enseignant-guide au palier secondaire), pour les enseignantes et enseignants suppléants pour couvrir les absences et pour le perfectionnement professionnel du corps enseignant.
- *Aides-enseignantes et aides-enseignants* – Salaires et avantages sociaux des aides-enseignantes et aides-enseignants qui aident les enseignantes et les enseignants en salle de classe, surtout à la maternelle et au jardin d'enfants.
- *Manuels scolaires et matériel didactique* – Manuels scolaires, cahiers d'exercices, matériel de ressource, ouvrages de bibliothèque, logiciels didactiques, CD-ROM; frais liés à l'Internet et technologie d'appui à l'enseignement à distance.
- *Fournitures de classe* – Équipement ou fournitures de classe, comme le papier, les crayons, les stylos et autre matériel.
- *Ordinateurs de classe* – Ordinateurs de classe (matériel uniquement) et frais de réseau connexes.
- *Services de bibliothèque et d'orientation* – Salaires et avantages sociaux des enseignantes-bibliothécaires et enseignants-bibliothécaires, et des enseignantes et enseignants en orientation, y compris les enseignantes et enseignants en orientation au palier élémentaire qui offrent

des services d'orientation principalement aux élèves de 7e et de 8e année.

- *Services professionnels et paraprofessionnels* – Salaires et avantages sociaux du personnel offrant des services de soutien aux élèves et aux enseignantes et enseignants, soit les conseillères et conseillers en assiduité, les travailleuses et travailleurs sociaux, les travailleuses et travailleurs auprès des jeunes et des enfants, les travailleuses et travailleurs communautaires et les techniciennes et techniciens en informatique. Le personnel offrant des services de soutien pour l'éducation de l'enfance en difficulté, comme les psychologues, les associés en psychologie et les orthophonistes, est financé au moyen de la subvention de base, de la subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté et d'autres subventions à des fins particulières (comme la subvention pour les raisons d'ordre géographique).
- *Temps de préparation* – Salaires et avantages sociaux des enseignantes et enseignants supplémentaires nécessaires pour permettre aux enseignantes et enseignants de pouvoir passer du temps en dehors de la salle de classe pour préparer leurs cours, corriger les devoirs et les examens, consulter d'autres professionnels et rencontrer les parents.
- *Administration au niveau de l'école* – Salaires et avantages sociaux des directrices et directeurs, directrices adjointes et directeurs adjoints, chefs de section au palier secondaire et personnel de bureau des écoles ainsi que le coût des fournitures à des fins d'administration scolaire, y compris pour les conseils d'école.
- *Conseillères et conseillers pédagogiques* – Salaires et avantages sociaux des conseillères et conseillers pédagogiques et coordonnatrices et coordonnateurs (par exemple, spécialistes de la lecture, spécialistes des programmes aidant les enseignantes et enseignants à élaborer des programmes de cours ou à aider les élèves).
- *Allocation pour les priorités locales* – Financement qui offre une plus grande souplesse aux conseils qui peuvent affecter ces ressources pour répondre à leurs besoins locaux.

La part relative de chacun des éléments susmentionnés dans le cadre de la subvention de base figure aux pages 9 et 10 du *Document technique 2003-2004 sur le financement axé sur les besoins des élèves*.

2. Subventions à des fins particulières

Le coût de l'éducation dépend des besoins de chaque élève et du lieu où il habite. Les subventions à des fins particulières du financement axé sur les besoins des élèves reconnaissent les besoins en programmes spécialisés ainsi que les divers niveaux de soutien dont ont besoin les élèves et visent à y répondre. Une des subventions à des fins particulières, soit celle pour des raisons d'ordre géographique, est conçue pour reconnaître les coûts supplémentaires reliés au fonctionnement des petites écoles des régions éloignées ainsi que les coûts associés à la situation géographique des conseils scolaires (y compris la taille des conseils et le facteur d'éparpillement des écoles). Les composantes de la subvention pour raisons d'ordre géographique sont les suivantes :

- l'allocation pour les petites écoles (y compris une allocation pour les directrices et directeurs d'école);
- l'allocation aux conseils scolaires ruraux et éloignés.

En 2003-2004, un financement totalisant 207 millions $ est prévu au titre de la subvention pour raisons d'ordre géographique.

2.1 Petites écoles

Le financement axé sur les besoins des élèves accorde une aide financière supérieure à la subvention de base par le biais de l'allocation pour les petites écoles afin de compenser le coût plus élevé par élève des programmes dans les petites écoles, lesquelles sont définies en ces termes :

- écoles élémentaires comptant moins de 20 élèves en moyenne par année d'études et situées à huit kilomètres ou plus d'autres écoles élémentaires du conseil; et
- écoles secondaires comptant moins de 150 élèves en moyenne par année d'études et situées à 32 km ou plus d'autres écoles du conseil.

En 2003-2004, un financement de 79,4 millions $ est prévu au titre de l'allocation pour les petites écoles. En tout, 376 écoles répondent maintenant aux critères d'admissibilité donnant droit à l'allocation pour les petites écoles, soit 280 écoles élémentaires (7,1 % de toutes les écoles élémentaires) et 96 écoles secondaires (11,8 % de toutes les écoles secondaires).

L'application de la formule ci-dessous à chacune des écoles d'un conseil et la somme des résultats permettent de calculer l'allocation pour les petites écoles de ce conseil en particulier.

Allocation pour les petites écoles =
Facteur de l'école × *Facteur d'éloignement* × *Effectif de l'école* ×

6 458 $ aux écoles élémentaires ou
9 294 $ aux écoles secondaires

Le premier élément de la formule, soit le *facteur de l'école*, reconnaît que les écoles qui ont un effectif moyen plus faible par année d'études font face à des coûts élevés. Il tient compte, dans la formule, de l'effectif peu élevé par année d'études en prenant une valeur comprise entre zéro et un, selon le nombre moyen d'élèves par année d'études de l'école en question. Ainsi, une école élémentaire qui accueille deux élèves ou moins par année d'études obtiendrait un facteur de l'école de un et serait admissible à l'allocation maximale de 6 458 $ par élève. À mesure que l'effectif moyen par année d'études augmente, la valeur du facteur de l'école (et de l'allocation pour les petites écoles) décroît. Ainsi, une école élémentaire qui accueille 20 élèves ou plus par année d'études obtiendrait un facteur de l'école de zéro et ne serait pas admissible à l'allocation pour les petites écoles.

Entre les limites de 2 et de 20 élèves par année d'études, il y a deux échelles de soutien qui indiquent des niveaux d'aide plus élevés aux écoles qui comptent très peu d'élèves par année d'études. Les écoles qui comptent de deux à dix élèves par année d'études génèrent une valeur relativement plus élevée pour le facteur de l'école que les écoles qui comptent de 10 à 20 élèves par année d'études.

Le *facteur de l'école* au palier secondaire a la même fonction dans la formule que celui des écoles élémentaires, bien que les limites d'élèves par année d'études et les intervalles soient plus élevés, afin de tenir compte du fait que les écoles secondaires ont, en général, des effectifs plus importants que les écoles élémentaires.

Le deuxième élément de la formule, soit le *facteur d'éloignement*, reconnaît que les coûts de fonctionnement des écoles situées dans des régions éloignées sont plus élevés. Dans la formule, ce facteur sert à accroître le montant de 6 458 $ par élève au titre de l'allocation pour les petites écoles à mesure que la distance entre une école et l'autre école comparable la plus proche augmente. Il peut obtenir l'une des trois valeurs des écoles élémentaires, soit :

- 1,5 pour les écoles situées à plus de 80 km d'autres écoles élémentaires du conseil;
- 1,25 pour les écoles situées entre 32 et 79 km d'autres écoles élémentaires du conseil; et
- 1 pour toutes les autres écoles élémentaires.

Le *facteur d'éloignement* des écoles élémentaires et secondaires est calculé de façon différente mais sert aux mêmes fins, c'est-à-dire à augmenter le montant accordé par élève. Un établissement secondaire situé à une distance de plus de 80 km d'un autre établissement secondaire du même conseil peut obtenir un *facteur d'éloignement* de :

- 2 s'il compte moins de 25 élèves par année d'études;
- 1,99 à 1,29 si le nombre moyen d'élèves par année d'études est de 25 à 150;
- 0 si le nombre d'élèves par année d'études est supérieur à 150.

Le troisième élément de la formule, soit *l'effectif scolaire*, représente l'équivalent à plein temps de l'effectif de jour au 31 octobre 2003. Le calcul de cet élément est similaire aux paliers élémentaire et secondaire.

2.1.1 Composante pour les directions d'école de l'allocation pour les petites écoles

Cette composante tient compte de la capacité des conseils scolaires de financer les postes de direction d'école et offre un financement supplémentaire aux conseils qui se situent en deçà d'un seuil spécifique. Les conseils qui reçoivent ce financement seront libres de l'utiliser soit pour augmenter le nombre de directrices et directeurs d'école ou pour augmenter la proportion de temps que les directrices et directeurs à temps partiel consacrent à leurs fonctions de direction.

L'allocation d'un conseil est établie en comparant le nombre moyen de postes de directeurs par école au nombre de postes de directeurs que le conseil peut financer à même sa subvention de base. Si les fonds que reçoit un conseil par la subvention de base sont insuffisants et ne lui permettent pas de payer au moins 0,69 et 0,4 poste de directeur par école au palier élémentaire et secondaire, respectivement, alors le conseil reçoit une subvention complémentaire qui lui permettra de financer ces postes jusqu'à concurrence du seuil établi.

2.2 Allocation aux conseils ruraux et éloignés

Ce financement sert à financer les coûts plus élevés liés à l'achat des biens et services des petits conseils scolaires ainsi que des conseils éloignés des principaux centres urbains et des conseils dont les écoles sont éloignées l'une de l'autre. Trois facteurs servent à établir le financement, soit :

- l'effectif scolaire des conseils;
- l'éloignement des centres urbains;
- l'éparpillement de la population scolaire.

En 2003-2004, un financement totalisant 127,8 millions $ est prévu au titre de l'allocation aux conseils ruraux et éloignés.

2.2.1 Effectif scolaire des conseils

Cette composante reconnaît les coûts plus élevés par élève relatifs aux biens et services que doivent payer les petits conseils scolaires et est conçue pour offrir un meilleur appui par élève aux conseils plus petits.

À un conseil qui compte 2 000 élèves, la formule prévoit qu'il recevra un montant supplémentaire de 268,70 $ par élève ou un montant total de 537 400 $. L'allocation supplémentaire par élève décroît à mesure que l'effectif du conseil augmente.

2.2.2 Distance/facteur urbain/équivalent pour le français

Cette composante tient compte des coûts supplémentaires relatifs aux biens et services liés à l'éloignement et à la présence ou l'absence de centres urbains. La formule pour calculer le *montant relatif à la distance* établit d'abord le montant par élève qui pourra être versé à un conseil selon la distance qui existe entre la ville la plus proche parmi les villes de Toronto, Ottawa, Hamilton, London ou Windsor et la ville la plus rapprochée du centre géographique du conseil. La valeur initiale du montant par élève relatif à la distance varie grandement; elle peut n'être que de 1,03 $ (pour les conseils situés dans un rayon de 151 km de l'une des cinq villes) et s'élever à 583 $ (pour les conseils situés dans un rayon supérieur à 1 150 km de la ville spécifiée la plus proche).

La valeur initiale du *montant relatif à la distance* peut alors être rajustée grâce à un *facteur urbain* qui tient compte de la présence d'une ville sur le territoire d'un conseil dont la population se situe entre 25 001 et 200 000 personnes. Le montant initial relatif à la distance est réduit lorsque la population de ce centre situé sur le territoire du conseil augmente, et il est supprimé lorsque le territoire d'un conseil compte une ville dont la population est supérieure à 200 000 habitants.

Cette composante reconnaît également que, comme les conseils scolaires éloignés, les conseils scolaires de langue française du sud de l'Ontario, qui fonctionnent dans un contexte linguistique minoritaire, doivent payer des coûts plus élevés pour obtenir des biens et services. Les conseils scolaires de langue française reçoivent le plus élevé des deux montants suivants, soit l'allocation pour la distance/facteur urbain, soit 168 $ par élève.

2.2.3 Éparpillement de la population scolaire

Cette composante tient compte des coûts plus élevés de la prestation des biens et services aux élèves lorsque la population scolaire est éparpillée. La mesure de l'éparpillement de la population scolaire comprend :

- la distance moyenne entre les écoles d'un conseil scolaire, calculée selon la route la plus courte entre toutes les écoles d'un conseil scolaire, et
- la distance routière moyenne entre le bureau du conseil scolaire et chaque école du conseil, selon la route la plus courte entre le bureau du conseil scolaire et chaque école.

L'éparpillement moyen est un facteur de moyenne pondérée des deux distances (moyenne d'école à école pondérée à 0,8 et moyenne bureau-conseil à école pondérée à 0,2).

Seuls les conseils dont l'éparpillement moyen est supérieur à 14 km sont admissibles au financement en vertu de la composante d'éparpillement. L'allocation de chacun des conseils ayant droit à cette composante est déterminée par la formule suivante :

Allocation pour éparpillement =

(EQM de 2003-2004) x *(5,41 $ / élève)* x *(Facteur d'éparpillement – 14 km)*

La distance moyenne d'éparpillement scolaire de chaque conseil est calculée dans le tableau 3 du règlement sur les subventions générales du financement axé sur les besoins des élèves.

3.0 Subvention pour les installations destinées aux élèves

En 2003-2004, un financement de 2,4 milliards $ est prévu au titre de la subvention pour les installations destinées aux élèves. En ce qui a trait au financement des petites écoles, deux allocations dans le cadre de la subvention pour les installations destinées aux élèves sont pertinentes, soit :

- l'allocation pour le fonctionnement des écoles;
- l'allocation pour la réfection des écoles.

L'allocation pour le fonctionnement des écoles finance les frais de fonctionnement (c.-à-d. chauffage, éclairage, entretien et nettoyage) des écoles, tandis que l'allocation pour la réfection des écoles vise à financer la réparation et la rénovation des écoles. Ces allocations sont calculées au moyen de la formule suivante :

Allocation pour le fonctionnement (ou la réfection) des écoles =

Effectif x *Superficie repère requise par élève* x *Facteur de superficie supplémentaire de l'école* x

Coût repère pour le fonctionnement (ou la réfection) des écoles par pi² + *Financement complémentaire pour le fonctionnement (ou la réfection) des écoles*

Par effectif, on entend l'effectif moyen quotidien d'une école. Les autres valeurs à insérer dans la formule sont établies comme suit :

- *Superficie requise par élève* – élémentaire : 100 pieds carrés; secondaire : 130 pieds carrés. Cette superficie fournit un espace suffisant à l'enseignement et aux activités auxiliaires pour permettre la prestation des programmes scolaires conformément aux limites de l'effectif moyen par classe prescrites par la *Loi sur l'éducation* et elle fournit l'espace supplémentaire requis pour offrir les programmes typiques de l'éducation à l'enfance en difficulté, d'apprentissage et de langue (par exemple, ALF).
- *Facteur de superficie supplémentaire* – Un facteur de redressement est appliqué au calcul des allocations pour le fonctionnement et la réfection des écoles. Le facteur de superficie supplémentaire reconnaît les caractéristiques techniques uniques aux écoles des conseils, comme les corridors larges, les ateliers de grande dimension et l'espace des amphithéâtres, ainsi que le besoin d'espace supplémentaire pour les programmes d'éducation à l'enfance en difficulté.
- *Frais de fonctionnement* – L'allocation relative au fonctionnement des écoles est de 5,44 $ par pied carré.

- *Frais de réfection* – Moyenne pondérée de 0,64 $ le pied carré et de 0,96 $ le pied carré pour les écoles de moins et de plus de 20 ans respectivement.
- *Financement complémentaire* – Un financement complémentaire est également fourni aux conseils pour le fonctionnement et la réfection des écoles qui ne fonctionnent pas à pleine capacité. Ce financement est calculé pour chaque école qui offre un programme d'école de jour normal (à l'exclusion des écoles de jour pour les adultes). Ce financement complémentaire, qui ne doit pas dépasser le montant des recettes provenant de l'effectif scolaire égal à 20 % de la capacité de l'école, augmente les recettes totales pour le fonctionnement et la réfection des écoles jusqu'à concurrence du montant que l'école obtiendrait si elle fonctionnait à pleine capacité.